Die Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung

innerhalb der

preußischen Stadt- und Landgemeinden.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Wilhelm Lauenstein

aus Hannover

Referendar am Kgl. Landgericht in Aurich.

Approbiert am 17. Mai 1906.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1906.

54

Referent: Univ.-Prof. Dr. Rieker.

Meinen lieben Eltern

gewidmet!

Ihr dankbarer Sohn.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542702_0060

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorbemerkung.

§ 1. Geschichtliches und Allgemeines 1

Erstes Kapitel.

§ 2. Die Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung mangels Vorhandenseins eines die Verpflichtungsfrage ausdrücklich regelnden Rechtstitels 11

Zweites Kapitel.

Die besonderen Rechtstitel:

§ 3. 1. Titel: Gesetz 29
§ 4. 2. Titel: Observanz 30
§ 5. 3. Titel: Polizeiverordnung 36
§ 6. 4. Titel: Ortsstatut 52

Schlußbemerkung.

§ 7. Reformvorschläge 62

Literaturverzeichnis.[1]

Anschütz, Polizei- und Privateigentum. Im Archiv für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit Bd. 5 S. 419, 420.

Assmann, Die Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung, deren Ausführung und die Aufbringung der hierzu erforderlichen Kosten. Bochum 1897.

v. Below, Das ältere deutsche Städtewesen und Bürgertum. Bielefeld und Leipzig 1898. S. 31 ff. das Straßenbild, bes. S. 33, 34. Ed. Heyck, Monographien zur Weltgeschichte, in Verbindung mit anderen Herausgebern. Bd. 6.

v. Brauchitsch, Preußische Verwaltungsgesetze. 6. Aufl. Berlin 1903.

Cohen, Die Straßenreinigungspflicht der Hausbesitzer. Im Archiv für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit Bd. 11 Nr. 7.

Gerland, Straßenreinigung. Im Preußischen Verwaltungsblatt 24. Jahrg. S. 299 mit Berichtigung desselben daselbst S. 347.

Germershausen, Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen. Handbücher des preußischen Verwaltungsrechts 2. Aufl. Bd. 1 Berlin 1900; Bd. 2 Berlin 1902.

Hottenrott, Über Straßenreinigungspflicht. In Selbstverwaltung 32. Jahrg. Nr. 6 S. 82, 83.

Jebens, Verwaltungsrechtliche Aufsätze in Anlehnung an die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts. Bd. 11. Berlin 1899. Die Straßenreinigungslast S. 209 ff. und Die Straßenreinigungslast. Im Preußischen Verwaltungsblatt 18. Jahrg. Nr. 45 S. 449 ff.

Johow und **Ring,** Jahrbuch f. Entscheidgn. d. Kammergerichts.

Illing-Kautz, Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte. 3 Bände. Berlin 1903, 1903 und 1904.

v. Kamptz, Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts. Bd. 1 und 2. Berlin 1897; Bd. 3 1898 2. Ergänzungsband 1903.

Kuttner, Merlo, Die Ungesetzlichkeit der die Straßenreinigung betreffenden Polizeiverordnungen und Ortsstatute. Köln 1894. Im Archiv für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit Bd. 4 S. 71 ff.

[1] Die benutzten Entscheidungen der Gerichte sind im Text einzeln angeführt.

Merlo, Die Ungesetzlichkeit der die Straßenreinigung betreffenden Polizeiverordnungen und Ortsstatute. Köln (Rhein) 1894.

Noell, Das preußische Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893, 1905. 5. Aufl. Berlin 1905.

Oertel, Städteordnung. 3. Aufl. 1900. 4. Aufl. 1905.

Oppenhoff, Ressortverhältnisse. 2. Aufl. Liegnitz 1904.

v. Rönne, Gemeindeordnung.

Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895.

Schulz, Zum preußischen Wegerecht. Paderborn 1893.

Sembritzki, Über die Erhebung von Beiträgen aus § 9 des Kommunalabgabengesetzes. Im Preußischen Verwaltungsblatt 24. Jahrg. Nr. 50 S. 789 ff.

Strutz, Die Stellung des Kommunalabgabengesetzes zu sogen. Zwecksteuern und die Bedeutung des § 20 Abs. 2 dieses Gesetzes. Im Preußischen Verwaltungsblatt 25. Jahrg. Nr. 7 S. 105 ff.

§ 1.

Vorbemerkung.

Geschichtliches und Allgemeines.

Die Anforderungen an die Beschaffenheit der Wege sind im Laufe der Jahrhunderte mit dem Steigen des Verkehrs und dem Wachsen der Kultur immer größer geworden. War es früher lediglich das Bedürfnis nach einem unbehinderten Verkehr, nach welchem sich die Höhe der an den Zustand der Wege gestellten Anforderungen bestimmte, so ist heutzutage neben dieses noch ein zweites nicht minder wichtiges Moment getreten, dessen Berücksichtigung noch weitergehende Ansprüche an die Beschaffenheit der Wege stellt als der Verkehr. Es ist dieses das Interesse an der öffentlichen Gesundheit. Das Interesse an der Gesundheit des Volkes und damit an der Volkswohlfahrt überhaupt verlangt nämlich, wenigstens innerhalb der Ortschaften, eine regelmäßige „Reinigung" der Straßen, die sogen. polizeimäßige Straßenreinigung, d. h. es verlangt, daß von den städtischen Straßen und den Dorfstraßen alles nicht auf sie Gehörige[1]) in regelmäßig wiederkehrenden Zwischenräumen abgeräumt wird.

Eine solche aus gesundheitspolizeilichen Gründen geforderte Reinigung gab es aber früher noch nicht. Wohl bestand schon früher in Preußen eine Verpflichtung zur Reinigung der öffentlichen Straßen. Allein diese verband nur zu einem gewissen Reinhalten[1]) der Straßen, nämlich nur zur Beseitigung von Verkehrshindernissen.

---

[1]) Das „Reinigen" erstreckt sich nach unserem Sprachgebrauche, wie auch das Oberverwaltungsgericht in seiner Entsch. vom 23. 6. 1886 (E. Bd. 17, 323) ausgesprochen hat, nicht etwa nur auf beschmutzende Gegenstände.

Die Terminologie kennt hiernach zwei Arten der Straßenreinigung, nämlich einmal die letzterwähnte, in der Beseitigung von Hindernissen für den allgemeinen Verkehr bestehende, sodann die polizeimäßige.[1]) Beide sind voneinander begrifflich verschieden, die eine oder die andere liegt vor, je nachdem die Reinigung im Verkehrsinteresse oder aus sanitätspolizeilichen Gründen geschieht.

Wenngleich nun auch früher eine Verpflichtung zu einer polizeimäßigen Straßenreinigung nicht bestand und demgemäß ein Zwang nicht ausgeübt werden konnte, so wurden die Straßen, wenigstens die vor den bewohnten Häusern befindlichen Teile derselben, dennoch naturgemäß von Zeit zu Zeit von den Anwohnern freiwillig gereinigt. Lag es doch in ihrem eigenen Interesse, die vor ihren Häusern befindlichen Straßenteile reinzuhalten, um so mehr, als sie, wie alte Kupferstiche zeigen, den Bürgersteig vor ihrem Hause selbst nutzten, so z. B. zum Aufstellen von Verkaufsgegenständen, ja teilweise sogar als Werkstätte. Tempora mutantur! Unser neues Zeitalter hat das Leben und Treiben des Volkes, das sich früher hauptsächlich auf den Straßen abspielte, von den Straßen in die Häuser zurückgedrängt. Das moderne Zeitalter des Verkehrs fordert das unbedingte Freihalten der Straßen für den Personen- und Wagenverkehr. Die Straße soll allein dem Verkehr dienen, und das schließt alles andere von ihr aus. Die Ruhe und Beschaulichkeit der Straßen, wie sie uns Goethe in seinem unvergänglichen Epos „Hermann und Dorothea“ so schön schildert, ist uns Modernen, insonderheit den Großstädtern, fremd geworden, die moderne Entwicklung hat die Poesie der vergangenen Zeiten mit rauher Hand vernichtet! Bot aber schon früher der Umstand, daß ein jeder vor seiner Tür kehrte, wenn er es für notwendig hielt, nur eine geringe Garantie für einen leidlichen Zustand der Straßen, so verringerte sich die Aussicht auf Reinhaltung in dem Maße, als das Leben begann sich in die Häuser,

[1]) Für die aus gesundheitspolizeilichen Gründen geforderte Reinigung hat sich der Ausdruck „polizeimäßige Straßenreinigung“ eingebürgert. Diese Bezeichnung wirkt allerdings verwirrend, da auch jene andere Art der Reinigung aus polizeilichen Gründen, nämlich aus wegepolizeilichen, gefordert wird, also keineswegs eine nicht „polizeimäßige“ ist.

die Läden zurückzuziehen. Das Interesse der Anwohner an der Reinhaltung erlahmte. Während die Leute, die früher sich tagsüber zumeist auf der Straße aufhielten, sie deshalb von Zeit zu Zeit aus freien Stücken einer Reinigung unterzogen, wollten sie jetzt nicht mehr den Schmutz, den Vorübergehende hinterlassen hatten, zusammenfegen. Eine Reinigung trat jetzt nur noch ein, wenn der Verkehr durch den Zustand der Straßen behindert war. So ist es denn gekommen, daß unbeschreibbare Mißstände Platz gegriffen haben.

Diesen unerquicklichen und unhaltbaren Zuständen mußte gesteuert werden und ist auch gesteuert worden. Der Zustand ungereinigter Straßen ist unvereinbar mit den sanitären Grundsätzen, denen man in der Neuzeit immer mehr und mehr Bedeutung beizumessen begann. Dieser Umstand war es, der, wie oben schon angedeutet, zur Einführung der polizeimäßigen Straßenreinigung führte. Man erkannte, daß wenigstens innerhalb der geschlossenen Ortschaften[1]), namentlich aber innerhalb der Städte und insbesondere der großen, die herrschenden Zustände gesundheitsschädlich waren. Man erkannte, daß die Anhäufung menschlicher Wohnstätten das Bedürfnis nach Reinhaltung der den Verkehr zwischen den einzelnen Häusern vermittelnden Straßen in besonders hohem Maße hervorruft und daß wegen dieser Eigenart des engeren internen Verkehrs eine Reinhaltung der Straßen ganz abgesehen von allen dem Verkehr gebührenden Rücksichten insbesondere aus gesundheitlichen Rücksichten geboten ist. In Einklang mit den sanitären Grundsätzen steht aber nur eine regelmäßig vorzunehmende Reinigung, die „polizeimäßige“. Die Entwicklung mußte zur Einführung dieser führen und hat auch dazu geführt, und zwar waren es zuerst die Regierungen, die Abhilfe schafften[2]).

---

[1]) Auf den freien Chausseestrecken genügt es allenfalls noch, daß eine Reinigung nicht vorgenommen wird.

[2]) Interessant dürfte sein, wie man schon am Ende des Mittelalters abzuhelfen begann, und zwar nach der negativen Seite. Es finden sich aus dieser Zeit Erlasse, die anfangs den Dorfbewohnern verboten, ihre Schweine zu anderer als der in dem Erlaß bestimmten Zeit aus dem Stall zu lassen. Später ergingen Erlasse, die das Herauslassen überhaupt ver-

Die Regierungen sind eingeschritten, indem sie die Polizeiverwaltungen als zuständige Behörden angewiesen haben, im Interesse der Gesundheitspflege für die Durchführung einer geordneten Straßenreinigung zu sorgen. Die Folge war, daß nach und nach polizeiliche, die Straßenreinigung regelnde Verordnungen geschaffen wurden. In diesen Verordnungen erfolgte eine Regelung durchweg in der Weise, daß die Grundstückseigentümer, Vizewirte oder Nutznießer — im folgenden kurz „Anlieger" oder „Adjazenten" genannt — angewiesen wurden, in bestimmten, regelmäßig wiederkehrenden Zwischenräumen bei Vermeidung von Strafen die anliegenden Straßenteile zu reinigen. Eine ebensolche Regelung erfolgte auch durch Ortsstatute. So finden sich in den meisten Ortschaften aller preußischen Provinzen solche ortspolizeiliche oder ortsstatutarische Vorschriften, die die Verpflichtung der Grundstückseigentümer oder Hausbewohner zum Gegenstande haben[1]).

Die Entwicklung schloß aber keineswegs hiermit ab. Der Entwicklungsprozeß ist vielmehr stufenweise fortgeschritten. Während die erste Stufe der Entwicklung damit abschloß, der Freiwilligkeit ein Ziel zu setzen und die Anlieger aus gesundheitlichen Gründen zur Reinigung zu zwingen, setzte die zweite Stufe damit ein, nach und nach eine Änderung in der Person desjenigen eintreten zu lassen, der für die Reinigung Sorge zu tragen hat. Hatte sich zuerst das Bedürfnis in der Form geregt, daß jeder für sich selber sorgt, so machte sich jetzt ein Bedürfnis nach Zentralisation geltend. Man sah ein, daß die Zentralisation eine wesentliche Verbesserung des gesamten Reinigungswesens bedeutet[2]). Die wichtigen und daher jedwede Ver-

---

boten; vgl. v. Below S. 31 ff. Diese Verbote dürften nicht allein aus Verkehrsrücksichten, sondern auch schon aus gesundheitlichen erlassen sein.

[1]) vgl. beispielsweise die Polizeiverordnung des Amtsvorstehers in Westerhüsen vom. 20. 3. 1900; der wichtigste Paragraph abgedruckt in der Entsch. d. KG. vom 7. 4. 1902; Johow Bd. 24 S. C. 47; die Straßenpolizeiordnung der Stadt Münster vom 10. 5. 1878, abgedruckt Johow Bd. 6 S. 313; die Verordnungen der Königl. Regierung zu Köln vom 24. 11. 1827 und vom 21. 11. 1845; Merlo S. 6, sowie das Ortsstatut der Stadt Sandau vom 25. 9./1. 10. 1886, abgedruckt im Preuß. VerwBl. 27 S. 177 r. unten.

[2]) vgl. z. B. E. OVG. Bd. 42 S. 19 ff. Hier spricht das OVG. in seinem

besserung der Reinigung erheischenden Interessen, die sich in Beziehung auf das öffentliche Gesundheitswesen an eine geordnete Straßenreinigung knüpfen, haben dahin geführt, daß in neuerer Zeit viele städtische Gemeinwesen dazu übergegangen sind, die Straßenreinigung in den Kreis der von ihnen zu erledigenden Aufgaben zu ziehen und sie selbst mit hinreichende zentraler Organisation in die Hand zu nehmen. Diejenigen Städte — ländliche Gemeinden kommen nicht in Frage —, welche allmählich die Straßenreinigung zu einer städtischen Angelegenheit gemacht haben, schufen öffentliche Institute und ließen durch diese die Reinigung vornehmen. Noch ist die Entwicklung aber nicht überall in dieser Weise fortgeschritten. Noch heute liegt in zahlreichen größeren deutschen Städten die Reinigung der Straßen als naturale Last auf den Schultern der Hausbesitzer. Doch wird die moderne Entwicklung diesen Zuständen, wo sie noch bestehen, in absehbarer Zeit aus mannigfachen Gründen ein Ende machen. Denn die Übernahme der Reinigung auf die Gemeinde ist, wie im Schluß der Abhandlung noch näher dargetan werden wird, wo nur irgend möglich, dringend zu empfehlen.

Die Einrichtung und Unterhaltung von Reinigungsinstituten verursacht naturgemäß erhebliche Kosten. Diejenigen Städte, die solche geschaffen hatten, mußten die Kosten aber decken. Diese Städte sahen sich daher gezwungen Umschau zu halten, wie sie wohl die erforderlichen Mittel aufbringen könnten. Und da waren es einmal wieder die Hausbesitzer, die fast durchweg zur Deckung der Kosten herangezogen wurden. Dieses Vorgehen hat aber unter den Beteiligten einen scharfen Widerspruch erfahren. Waren die Hausbesitzer schon darüber unwillig gewesen, daß ihnen durch Polizeiverordnungen die

---

Urteil vom 14. 12. 1898 bei Gelegenheit der Erörterung der Frage, ob bei Übernahme der Reinigungspflicht von den Anliegern auf die Gemeinde nur die Anlieger durch die Abnahme der ihnen bisher obliegenden Verpflichtung einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des § 9 KAG. hätten oder ob alle Gemeindemitglieder einen solchen hätten, aus, daß von der Übernahme alle einen Vorteil hätten, da die Reinigung dann verbessert würde.

Reinigung zur Pflicht gemacht war und für den Fall der Zuwiderhandlung Geldstrafen von ihnen eingetrieben wurden, so rief ihre Heranziehung zur Zahlung von Geldbeiträgen für die städtische Straßenreinigung eine starke oppositionelle Bewegung hervor. Man empfand besonders in den kleineren Haushaltungen die Umwandlung der vorher durch Verordnungen geforderten Naturalleistung in eine Geldleistung hart. Was in aller Welt hatte denn überhaupt der Grundbesitz mit der Reinigung der Straßen zu tun? Die Opposition hatte zur Folge, daß man sich mit der materiellen Rechtslage näher zu befassen begann. Durfte denn die Gemeinde oder die Polizei, ohne sich in Widerspruch mit dem geltenden Recht zu setzen, einfach eine beliebige Klasse von Bürgern, die Anwohner, herausgreifen, um ihnen die Verpflichtung zur Reinigung oder gar die noch lästigere zur Kostentragung aufzubürden? Sachlich hielt man das jedenfalls für unzulässig. Früher fand man die Heranziehung der Anlieger zur Reinigung noch erklärlich, da man ja den Bürgersteig vor seinem Hause auch zu persönlichen Zwecken benutzte, und die Reinigung verursachte früher auch nicht solche Mühe, da der Verkehr nur ein geringer war. Heute sah man aber in der bloßen lokalen Beziehung der Anlieger zum Straßenkörper eine Rechtfertigung des Vorgehens nicht mehr. Denn einmal benutzten sämtliche Gemeindemitglieder die Straße, und nicht allein die Anlieger, so daß von einer Beschmutzung vornehmlich durch die letzteren nicht die Rede sein kann. Andererseits haben aber einen Vorteil von der Reinigung sämtliche Bürger und wiederum nicht allein die Anlieger. Und nur diese beiden Momente konnten doch die Heranziehung zur Reinigung rechtfertigen. Man wollte sich daher die Auferlegung der lästigen Verpflichtungen nicht mehr gefallen lassen und rief die Gerichte an. Die Gerichte hatten sich nunmehr mit der materiellen Rechtslage zu befassen. Sie hatten zu prüfen, wer nach dem bestehenden Recht denn eigentlich reinigungspflichtig sei, insbesondere wie weit sich die Befugnis von Polizei und Gemeinde zur Regelung erstrecke, ob Polizeiverordnungen und Ortsstatute, welche den Anliegern die Straßenreinigung bei Vermeidung von Geldstrafen auferlegen, rechtlich zulässig seien,

ob die Gemeinde oder die Polizei, wenn die Anlieger pflichtig sind, an die Stelle der Naturalleistung eine Gebühr oder Präzipualsteuer oder laufende Beiträge setzen könne, wenn sie selbst die Reinigung besorgen will, d. h. ob die Gemeinde oder die Polizei oder beide die Anlieger, wenn sie zur Reinigung in natura verpflichtet sind, zwingen könne, sich zur Ausführung der ihnen obliegenden Verpflichtung städtischer Reinigungsinstitute zu bedienen, ob eine rechtliche Grundlage dafür vorhanden sei, daß die Gemeinde den Anliegern, wenn diese zur Reinigung verpflichtet sind, diese ihre Reinigungspflicht[1]) abnehmen und in eigene Regie übernehmen könne usw. usw.[2]).

Alle diese Fragen, zu denen auch die Literatur Stellung genommen hat — vor allem ist es aber die Judikatur, die sich mit ihnen hat beschäftigen müssen —, sind zur Entscheidung der obersten Gerichte gekommen, und hier ist es namentlich das preuß. Oberverwaltungsgericht, auf dessen Tagesordnung die oben angeschnittenen, in das Gebiet der Straßenreinigung einschlagenden Fragen seit einer langen Reihe von Jahren gestanden haben und heute noch stehen. Außerordentlich zahlreich sind die von diesem Gericht ergangenen Entscheidungen. Aber nicht nur die Verwaltungsgerichte, sondern auch die ordentlichen Gerichte haben sich jahraus, jahrein, wie sie überhaupt reichlich Gelegenheit haben, sich mit Rechtsfragen zu befassen, die in das Gebiet des Verwaltungsrechtes hineingehören[3]), mit

[1]) Diese Frage ist von der vorhergehenden verschieden. Die vorhergehende besagt, ob den Anliegern, wenn ihnen die Reinigungspflicht obliegt, die Ausführung der Reinigung abgenommen werden kann, während die Pflicht auf ihren Schuldern ruhen bleibt. Diese besagt, ob den Anliegern die Verpflichtung abgenommen werden kann. Der Unterschied ist für die Frage der Kostenregelung von Bedeutung.

[2]) Es sind selbstverständlich noch viele andere Fragen aufgetaucht, z. B. ob eine die Anlieger verpflichtende Observanz auf neue Straßen ausgedehnt werden kann, wer als Anlieger einer Straße anzusehen ist, und viele andere. Diese und insbesondere auch die recht interessante Frage, auf welche Weise, wenn die Gemeinde reinigt, sei es, daß sie hierzu verpflichtet ist oder nicht, die erforderlichen Kosten aufgebracht werden können, sollen wegen Mangels an Raum ausgeschieden werden.

[3]) Die ordentlichen Gerichte können in den zu ihrer Zuständigkeit gehörenden bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, wenngleich auch die Ausgangs-

diesen Fragen beschäftigt, insbesondere hat auch neben dem Oberverwaltungsgericht sowohl das Reichsgericht[3]), das höchste Gericht des Deutschen Reiches für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, als auch das Kammergericht, der höchste Gerichtshof der preuß. Monarchie für Landesstrafsachen, über die vielumstrittenen Fragen des Straßenrechts selbständig entschieden, das Reichsgericht gemäß § 50 des Ausführungsgesetzes zum deutschen Gerichtsverfassungsgesetze vom 24. 4. 1878 (GS. S. 230), das Kammergericht meisthin gemäß § 5 des Gesetzes über die Zulässigkeit des Rechtsweges in bezug auf polizeiliche Verfügungen vom 11. 5. 1842 (GS. S. 192). Durch die Tatsache aber, daß in der Entscheidung der Fragen Oberverwaltungsgericht, Kammergericht und Reichsgericht in letzter Instanz nebeneinander konkurrieren, ist die Übersicht über die Rechtslage einigermaßen erschwert, zumal Kammergericht und Oberverwaltungsgericht gerade bei der Prüfung sehr bedeutsamer Fragen, nämlich bei der Beantwortung der Fragen nach der Rechtsgültigkeit von Polizeiverordnungen und Ortsstatuten, welche den Anliegern die Straßenreinigungspflicht auferlegen, einen entgegengesetzten Standpunkt eingenommen haben. Bezüglich der Frage nach der Rechtsgültigkeit der Polizeiverordnungen hat das Kammergericht freilich im Jahre 1902 seinen alten Standpunkt verlassen und sich, wenn auch aus anderen Gründen, dem des Oberverwaltungsgerichts angeschlossen, so daß hierin jetzt wenigstens im Ergebnis Einigkeit erzielt ist. Bezüglich der Beantwortung der Frage nach der Gültigkeit der die Straßenreinigung regelnden Ortsstatute besteht aber heutigentags ein

---

punkte verschieden von denen der Verwaltungsgerichte sind, über öffentlichrechtliche Fragen, von denen die Entscheidung des Privatrechtsstreits abhängig ist, selbständig entscheiden, ebenso auch über Einreden, welche dem öffentlichen Rechte entnommen sind. Da aber der Streit um Mein und Dein auf allen Gebieten herrscht, so gibt es tatsächlich wohl kaum einen Winkel des öffentlichen Rechts, in den nicht die ordentlichen Gerichte schon hineingeleuchtet hätten. Hieraus erklärt es sich, weshalb die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte, insbesondere die des Reichsgerichts als eines Gerichtshofes für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, von so hervorragender Bedeutung für die Verwaltungsbehörden ist.

schroffer Gegensatz zwischen Kammergericht und Oberverwaltungsgericht fort, und gerade diese Frage ist für die Rechtslage von der hervorragendsten Bedeutung. Denn wenn die Auferlegung der Reinigungspflicht auf die Anlieger durch Ortsstatut rechtlich zulässig wäre, so könnte[1]) durch Erlaß solcher Statuten mit einem Schlage den Streitigkeiten ein Ende gemacht werden. Das Reichsgericht kommt übrigens im Gegensatz zum Kammergericht, das auf diesen Gebieten die Rechtskontrolle ausübt, nur verhältnismäßig selten in die Lage, über die Gültigkeit von Polizeiverordnungen und Ortsstatuten zu urteilen, da Übertretungen nur im Falle des Zusammenhanges mit Vergehen und Verbrechen zur Kognition des Reichsgerichts gelangen. Immerhin ist dieses geschehen. Jedenfalls ist die Rechtslage dadurch, daß die drei höchsten Gerichte nebeneinander selbständig Entscheidungen getroffen haben, — und zwar zum Teil sogar einander entgegengesetzte, ohne daß es einen Weg gibt, die Divergenz zu beseitigen[2]) —, sowie dadurch, daß die Judikatur ein überaus zahlreiches Material geliefert hat, endlich auch dadurch, daß durch das Inkrafttreten des preuß. Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 1893 neue Zweifel in die Sache

---

[1]) Das Kammergericht hat in seinem Urteile vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S. C. 50), in dem es solche Ortsstatute für zulässig erklärt hat, den Gemeinden, die nicht selbst zur Reinigung bereit sind, den Erlaß von Statuten empfohlen, um der zweifelhaften Rechtslage ein Ende zu machen. Daraus, daß für den Fall der Beziehung der Frage durch den Erlaß der zweifelhaften Rechtslage ein Ziel gesetzt werden kann, erhellt ohne weiteres, von wie weittragender Bedeutung die Entscheidung der Frage für die Rechtslage ist. Ob es aber zweckmäßig ist, bei Bejahung der Frage in dieser Weise vorzugehen, ist eine weitere Frage, die m. E., wie im Schluß noch näher dargelegt werden wird, im Prinzip zu verneinen ist. Jedenfalls läßt sich die hier allein interessierende Frage nach der Bedeutung für die Rechtslage ohne weiteres konstatieren.

[2]) Es dürfte dieses zweifellos als ein Mißstand zu bezeichnen sein. Es ist ein unerträglicher Zustand, wenn in einem Rechtsstaat zwei einander völlig gleichgeordnete Gerichte voneinander abweichende Entscheidungen treffen. Als einzige Möglichkeit, einheitliches Recht zu schaffen, bleibt nur das Einschreiten des Gesetzgebers übrig. Doch erscheint es wegen der Langwierigkeit und Umständlichkeit ausgeschlossen, in jedem einzelnen Falle der Divergenz die Klinke der Gesetzgebung in die Hand zu nehmen.

hineingetragen sind, dermaßen verwickelt geworden, daß es sich wohl rechtfertigt, eine den Inhalt des bestehenden Rechtes zusammenfassende Darstellung zu geben, um so mehr als eine solche Zusammenfassung einmal für weite Kreise von Interesse sein dürfte, andererseits weil sie insofern interessant ist, als bei Erörterung der Fragen Rechtsgebiete betreten werden, die keineswegs nur mit dem verhältnismäßig bescheidenen Gebiete der Straßenreinigung in Beziehungen stehen. Vor allem sind solche hierüber weit hinausreichende Rechtsgebiete, die beschritten werden müssen, die Beziehungen von Polizei und Gemeinden sowohl zueinander als auch zu den einzelnen. Diese genießen den Vorzug, einem großen Rechtsgebiete anzugehören in besonderem Maße.

Aufgabe der folgenden Darstellung soll es sein zu schildern, wer gegenwärtig innerhalb der preuß. Stadt- und Landgemeinden zur polizeimäßigen Straßenreinigung verpflichtet ist, und zwar unter Zugrundelegung der Literatur und vor allem der Judikatur. Die hauptsächlichsten[1]) Entscheidungen, auf denen die Arbeit basiert, sind die Entscheidung des Kammergerichts vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S.C. 47 f.) und die des Oberverwaltungsgerichts vom 29. 5. 1905 (Preuß. VerwBl. Jahrg. 27 S. 176 ff.). Schließlich sollen der Darstellung noch einige Worte darüber angereiht werden, wie sich die zukünftige Regelung der Straßenreinigung nach dem bestehenden Rechte am zweckmäßigsten zu gestalten hat.

---

[1]) Als interessant dürften außer den genannten noch zu bezeichnen sein die Entsch. d. OVG. vom 29. 1. 1876 (Bd. 1 S. 265), 30. 10. 1880 (Bd. 14 S. 399), 23. 6. 1888 (Bd. 17 S. 328), 4. 3. 1890 (Bd. 19 S. 80), 24. 1. 1891 (Bd. 22 S. 210), 5. 10. 1892 (Bd. 23 S. 378), 12. 12. 1893 (Bd. 26 S. 44) und 30. 10. 1895 sowie das Urteil des KG. vom 20. 5. 1886 (Jahrb. Bd. 6 S. 283).

§ 2.

Erstes Kapitel.

Die Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung mangels Vorhandenseins eines die Verpflichtungsfrage ausdrücklich regelnden Rechtstitels.

Die Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung ist eine der Polizeibehörde gegenüber bestehende und zu erfüllende Verbindlichkeit. Sie kann daher auch nur gegen den kraft öffentlichen Rechts Verpflichteten geltend gemacht werden (vgl. Preuß. VerwBl. Jahrg. 11 S. 611).

Wer ist es aber, der der Polizeibehörde kraft öffentlichen Rechts zur Reinigung verpflichtet ist?

Nach der negativen Seite bestehen heutzutage insofern kaum noch Meinungsverschiedenheiten, als eine Verpflichtung zur Reinigung nicht obliegt einmal dem Wegeunterhaltungspflichtigen als solchem, ferner nicht, soweit der Bürgersteig in Frage kommt, den Anwohnern auf Grund des § 81 I, 8 ALR. und schließlich nicht den Einwohnern auf Grund der von der Verunreinigung der Straßen usw. und von der „öffentlichen Reinlichkeit" handelnden §§ 78 Tit. 8 Teil I, 732 Tit. 20 Teil II ALR.

Nicht verpflichtet ist also einmal, wie hervorgehoben, der Wegeunterhaltungspflichtige als solcher. Aus dem Wortlaute dieses Satzes folgt schon, daß der Wegeunterhaltungspflichtige wohl zur polizeilichen Reinigung verpflichtet sein kann, daß er aber, wenn ihn die Verpflichtung trifft, nicht deshalb verpflichtet ist, weil er unterhaltungspflichtig ist.

Die polizeimäßige Reinigung ist kein Teil der Unterhaltung! Sie entspringt nicht aus ihr. Sie ist vielmehr eine von ihr völlig unabhängige selbständige Last. Die Richtigkeit dieser Sätze ergibt sich aus dem Gegensatz der in der Wegeunterhaltungslast mit einbegriffenen Verpflichtung zur Reinhaltung der Straßen und der zur polizeimäßigen Reinigung derselben. Beide Verpflichtungen sind dem Zweck nach, der damit verfolgt wird, voneinander verschieden, wie auch in der Einleitung[1]) bereits betont ist. Denn die in der Unterhaltungslast enthaltene Verpflichtung zur Reinigung gipfelt in der Abwendung von Hindernissen für den allgemeinen Verkehr, zu denen die fortgesetzte Unterlassung jedes Reinhaltens einer Straße schließlich führen würde, während die Verpflichtung zur polizeimäßigen Reinigung auf die Förderung der öffentlichen Gesundheit hinausläuft. Die polizeimäßige Reinigung dient nicht dem Verkehrsinteresse und hat daher auch mit der lediglich im Verkehrsinteresse vorzunehmenden Wegeunterhaltung nichts zu tun. Sie ist hiernach auch kein Teil derselben, sondern eine von ihr völlig unabhängige selbständige Verbindlichkeit. Hieraus folgt aber, daß ihr Träger nicht notwendig identisch zu sein braucht mit dem Träger der Verpflichtung zu derjenigen Reinigung der Straßen, welche in der Straßenunterhaltungslast mit einbegriffen ist.

Der Satz, daß die Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung, weil kein Teil der Wegeunterhaltungslast, auch dem Wegeunterhaltungspflichtigen als solchem nicht obliegt, ist jetzt allgemein anerkannt. Das Oberverwaltungsgericht hat sich in diesem Sinne ausgesprochen in seinen Endurteilen vom 29. 11. 1876 (E. Bd. 1, 265) und 30. 10. 1886[2]) (E. Bd. 14, 398; v. Kamptz,

---

[1]) In der Einleitung ist ebenfalls bereits erwähnt, worauf an dieser Stelle noch einmal hingewiesen werden mag, daß dem Wegeunterhaltungspflichtigen eine Verpflichtung zu einem gewissen „Reinhalten" der Straßen obliegt, insofern er Verkehrshindernisse von ihr beseitigen muß, und daß es neben dieser Verpflichtung noch eine solche zur polizeimäßigen Reinigung gibt.

[2]) In diesen Endurteilen ist der vom OVG. vertretene Standpunkt am eingehendsten begründet worden. Das OVG. hat hier dargetan, daß ein in allgemeiner Geltung bestehender Rechtssatz existiere, nach welchem die Verbindlichkeit zur polizeimäßigen Reinigung von Chausseestrecken, welche städtische oder Dorfstraßen sind, nicht dem Chausseeunterhaltungs-

Rechtsspr. Bd. 3, 109) und seitdem stets hieran festgehalten (vgl. die bei Germershausen a. a. O. S. 54 Anm. 4 angeführten Urteile). Das Reichsgericht ist dieser Auffassung des Ober-

---

pflichtigen obliege. Daß das OVG. hier nur von Chausseestrecken spricht, welche städtische oder Dorfstraßen sind, erklärt sich daraus, daß die Geltung des erwähnten Satzes tatsächlich nur bezüglich der Reinigung von Chausseestrecken, welche durch Ortschaften führen, zu Zweifeln Anlaß gegeben hat. Denn regelmäßig fallen nur dann die Rechtssubjekte, denen die in der Straßenunterhaltungslast miteingeschlossene Reinigungslast obliegt, und die Rechtssubjekte, denen die Verpflichtung zur polizeimäßigen Reinigung obliegt, auseinander, wenn es sich um solche von einem weiteren Verbande, etwa dem Staate oder der Provinz oder dem Kreise, zu unterhaltende Chausseen oder Landstraßen handelt, die, wenn sie eine Ortschaft durchschneiden, als städtische, bezw. Dorfstraßen anzusehen sind. Solchenfalls hat nämlich jener weitere Verband für die Unterhaltung zu sorgen, während für die polizeimäßige Straßenreinigung, wie noch an anderer Stelle näher dargelegt werden wird, nur die Gemeinde oder die Anlieger in Betracht kommen. Handelt es sich dagegen um andere städtische oder Dorfstraßen — auf den freien Strecken der Chausseen gibt es eine polizeimäßige Reinigung, wie auch bereits hervorgehoben, nicht, so daß diese hierfür gänzlich außer Betracht bleiben —, so treffen die Unterhaltungslast und die Verpflichtung zur polizeimäßigen Reinigung vielfach in einem und demselben Rechtssubjekte zusammen, so daß bezüglich dieser die Geltung des obigen Satzes dann ohne besondere Bedeutung ist. Da aber der Satz hiernach nur für städtische oder Dorfstraßen von Bedeutung ist, wenn sie zugleich Chausseen oder Landstraßen sind, so hat das OVG. den — übrigens für alle Wege geltenden — Satz nur hinsichtlich dieser Art von Wegen ausgesprochen. — Das OVG. hat in diesen Urteilen — was, da es sich im Text lediglich um die Begründung des obigen Satzes handelt, an dieser Stelle noch erwähnt werden mag — nicht nur bewiesen, daß der Wegeunterhaltungspflichtige nicht zur polizeimäßigen Reinigung verpflichtet ist, sondern noch weiter ausgesprochen — und mit Recht —, daß der zur polizeimäßigen Reinigung Verpflichtete da, wo er zu reinigen hat, notwendig jene Verbindlichkeit des Wegeunterhaltungspflichtigen zum Reinigen miterfüllen muß, so daß also der zur polizeimäßigen Reinigung Verpflichtete da, wo seine Verpflichtung besteht, zu jener Verbindlichkeit des Wegeunterhaltungspflichtigen verpflichtet ist. Dies ergibt sich daraus, daß die polizeimäßige Reinigung, weil sie regelmäßig vorzunehmen ist, die umfassendere Verbindlichkeit darstellt, die weiterreichende Verbindlichkeit aber die geringere in sich schließt, so daß durch ihre Erfüllung jene miterfüllt wird und dadurch dem zu der geringeren Leistung an sich Verpflichteten nichts mehr zu erfüllen übrig bleibt. Ebenso: KG. (Johow, E. Bd. 24 S. C 45, 46); Jebens (Preuß. Verw. Bl. Jahrg. 18 S. 449, 450) u. a.

verwaltungsgerichts beigetreten in seinen Urteilen vom 8. 2. 1890 (E. Bd. 25 S. 325ff., bes. S. 332) und vom 17. 1. 1894 (Gruchot, Beitr. Bd. 38 S. 1070). In dem ersteren Urteil hat das Reichsgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, daß § 56 Abs. 5 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. 4. 1883, welcher Streitigkeiten über Wegeunterhaltung der ausschließlichen Regelung im Verwaltungsstreitverfahren überweist, dies keineswegs bezüglich der davon verschiedenen Reinigung tue.

Das Kammergericht in Berlin hat allerdings noch in einer neueren Entscheidung, nämlich in dem Urteil vom 19. 9. 1901 (S. 681, 1901) den gegenteiligen Standpunkt vertreten. Es hat in diesem Urteil ausgeführt, daß in der Verpflichtung zur Unterhaltung des Bürgersteigs auch die polizeimäßige Reinigung desselben einbegriffen sei. Doch hat das Kammergericht seinen bis dahin eingenommenen Standpunkt in seiner Entscheidung vom 7. 4. 1902 (S. 184/02; Johow, E. Bd. 24 S. C 41ff.) als unhaltbar aufgegeben und sich dem in der Abhandlung vertretenen Standpunkte angeschlossen.

Die gleiche Ansicht wird auch in der Ministerialinstanz — vgl. z. B. Min.-Bl. d. i. V. 1854 (S. 112) und bes. Schreiben der Minister des Innern und der öffentlichen Arbeiten vom 31. 3. 1891 (Min.-Bl. S. 60) — wie auch in der gesamten Literatur vertreten, so von Germershausen (S. 263), Oertel (Städteordnung S. 263), Jebens (z. B. Preuß. VerwBl. Jahrg. 18 S. 449, 450), Kuttner, Merlo u. a.

Auch hat der in der Abhandlung entwickelte Satz bereits früher gesetzliche Anerkennung gefunden. So heißt es in § 8 der Wegeordnung für die Provinz Sachsen vom 11. 7. 1891 beispielsweise:

„Die Beleuchtung gehört nicht zur Wegebaulast, ebensowenig innerhalb der Städte und ländlichen Ortschaften die Reinigung der Straßen und öffentlichen Plätze sowie der Zubehörungen derselben, einschließlich der Schneeräumungsarbeiten."

In demselben Sinne sollte die Regelung schon in den seit 1865 wiederholt vorbereiteten, jedoch immer wieder — bis auf die für die Provinz Sachsen — gescheiterten allgemeinen Wege-

ordnungen erfolgen (vgl. § 29 des Entw. vom Jahre 1865[1]), § 34 des Entw. vom Jahre 1874 und § 9 des Entw. vom Jahre 1877 sowie die Motive dazu). Siehe Drucksachen des Herrenhauses aus der Sitzungsperiode 1865 Nr. 8 S. 9, des Abgeordnetenhauses aus der Session von 1875 Nr. 24 S. 100, desgl. von 1877/78 Nr. 14 S. 4 u. 29.

Ferner ist der bestehende Rechtszustand z. B. schon im § 11 der die Kommunikationsabgaben betreffenden Verordnung vom 16. 6. 1838 (GS. S. 353) anerkannt. Hier ist der Auffassung, daß in der Unterhaltung auch die polizeimäßige Reinigung einbegriffen sei, ausdrücklich entgegengetreten. Der Paragraph, nach welchem besondere Pflastergelder usw. für Straßenstrecken auf gewissen Chausseen nicht mehr erhoben und dagegen diese Straßenstrecken fortan vom Staate unterhalten werden sollten, besagt nämlich:

„Durch die Übernahme der Unterhaltung städtischer Straßenstrecken von seiten des Staates wird in der bisherigen Verpflichtung zur Unterhaltung der Bürgersteige und Seitenpflaster sowie zur polizeimäßigen Reinigung der Straßen nichts verändert . . .“

Aber auch schon zu einer Zeit, als es an einer gesetzlichen Regelung des Gegenstandes noch fehlte, ist der Rechtszustand bereits zum Ausdruck gebracht worden. So findet sich beispielsweise schon in einem Ministerialerlasse vom 15. 5. 1829 ausdrücklich ausgesprochen, daß die im Zuge der Chausseen liegenden Straßen in Städten . . . gleichviel, wer das Pflaster zu unterhalten habe, von den Kommunen zu reinigen seien (vgl. v. Kamptz, Annalen Bd. 13 S. 341).

Daß sodann, soweit der Bürgersteig in Frage kommt, im Gebiete des preuß. allgem. Landrechts eine Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung zu Lasten der Anwohner nicht aus § 81 I, 8 ALR.[2]) entspringt, ist eben-

[1]) Die angezogene Bestimmung dieses legislatorischen Versuches zur Erlangung einer allgemeinen Wegeordnung lautet, soweit sie hier in Frage kommt: „Die Reinigung der Straßen und öffentlichen Plätze in Städten und Dörfern gehört nicht zu der Wegebaulast . . .“

[2]) Derselbe lautet: „Übrigens aber kann jeder Hauseigentümer den

falls von der herrschenden Meinung durchweg anerkannt worden.

Daß durch die angezogene Bestimmung im Gebiete des preuß. allgem. Landrechts eine Pflicht zur Reinigung des Bürgersteigs — nicht also der ganzen Straße — für die Eigentümer der anstoßenden Häuser begründet sei, hat u. a. freilich das Kammergericht noch im Jahre 1901 in seiner bereits in anderem Zusammenhange erwähnten Entscheidung vom 19. 9. (S. 681/01) ausdrücklich ausgesprochen. Das Kammergericht hat in diesem Urteile angenommen, daß die angeführte Vorschrift des Landrechts den Hausbesitzer zur Unterhaltung des Bürgersteigs verpflichte und daß in dieser Verpflichtung auch die polizeimäßige Reinigung des Bürgersteigs einbegriffen sei. Diese Auffassung des Kammergerichts ist aber — und mit Recht — fast allgemein gemißbilligt worden. Denn das Ergebnis, zu dem das Kammergericht in diesem Urteile gelangt ist, ist aus zwei Gründen als unrichtig zu bezeichnen und auch bezeichnet worden. Einmal verpflichtet nämlich der § 81 I, 8 ALR. die Anwohner gar nicht zur Unterhaltung, und andererseits liegt, selbst wenn man dieses unterstellen wollte, in der Verpflichtung zur Unterhaltung, wie bereits eingehend erörtert ist[1]), die Verpflichtung zur polizeimäßigen Reinigung nicht begründet. Selbst wenn man also mit dem Kammergericht annehmen wollte, daß § 81 I, 8 ALR. die Anwohner zur Unterhaltung verpflichte, so würde schon aus diesem Grunde allein eine Verpflichtung der Adjazenten zur polizeimäßigen Reinigung des Bürgersteigs aus § 81 ALR. nicht hergeleitet werden können.

Aber der § 81 ALR. kommt auch um deswillen für die Frage nach dem Träger der polizeimäßigen Reinigungslast nicht in Betracht, weil er, wie gesagt, die Anwohner gar nicht zur Unterhaltung verpflichtet. Diese Annahme ist freilich auch von dem früheren Obertribunal zu Berlin in seinen Erkenntnissen vom 11. 11. 1869 (E. Bd. 62 S. 36) und vom 3. 7. 1877 (Striet-

sogenannten Bürgersteig, soweit er das Stempflaster zu unterhalten hat, unter den § 78 bestimmten Einschränkungen nutzen."

[1]) vgl. S. 11, 12.

horst, Archiv Bd. 97 S. 299ff.) vertreten worden. Das vormalige königl. Obertribunal hat den § 81 in konstanter Praxis dahin ausgelegt, daß jeder Anwohner eines Bürgersteigs denselben nach Anordnung der Polizeibehörde auf eigene Kosten zu pflastern und zu unterhalten schuldig sei. In dem ersteren Urteile ist ausgeführt, daß keineswegs im § 81 die Verpflichtung des Hauseigentümers zur Unterhaltung des Steinpflasters nur als möglich vorausgesetzt sei, daß vielmehr nach der Fassung des Gesetzes das daselbst gedachte Nutzungsrecht als ein Äquivalent für die Verpflichtung zur Unterhaltung des Steinpflasters erscheine, und zwar um so mehr, als dem Hauseigentümer als solchem das Eigentum am Bürgersteige nicht zustehe. Durch das Wort „soweit" sei keine andere als eine räumliche Bestimmung getroffen, nicht aber die Verpflichtung des Hauseigentümers in Frage gestellt, vielmehr vorausgesetzt. In der späteren Entscheidung vom 3. 7. 1877 ist dieselbe Ansicht folgendermaßen begründet: Zur Zeit der Emanation des allgemeinen Landrechts sei das Recht der Hauseigentümer am Bürgersteige ein streitiges gewesen. Nach der einen Meinung sollte ihnen ein Eigentum daran zustehen, nach der anderen sollte ihnen nur das sogen. Traufrecht eingeräumt worden sein (vgl. Dernburg, Lehrb. § 215 Note 6). Durch § 81 sei diese Streitfrage dahin entschieden, daß die Bürgersteige als Teil der öffentlichen Straßen im Eigentum der Kommunen ständen, daß den Eigentümern der Häuser ein beschränktes Nutzungsrecht eingeräumt sei, und daß sie als Äquivalent für dieses Nutzungsrecht die Unterhaltung des Steinpflasters zu bewirken hätten. Der in diesen Erkenntnissen niedergelegten Auffassung ist auch das Reichsgericht in zwei älteren Urteilen (JurW. 1881 S. 214, 1882 S. 159) beigetreten. Allein die Annahme des Obertribunals und des Reichsgerichts ist durchaus irrig. Denn die Richtigkeit der Auslegung folgt weder aus dem Wortlaute noch aus dem Sinne der angeführten Vorschrift. Sie ist vielmehr eine willkürliche. Gegen die vom Obertribunal verfochtene Ansicht sind daher auch, insbesondere vom preuß. Oberverwaltungsgericht, mit Recht Bedenken geltend gemacht worden. Das Oberverwaltungsgericht hat zuerst die erwähnte Ansicht des Ober-

tribunals in seinem Urteile vom 13. 2. 1884 (E. Bd. 10 S. 203 ff.) und seitdem in fester Rechtsprechung gemißbilligt. In Betracht kommen beispielsweise die Urteile vom 30. 10. 1886 (Bd. 14, 394 ff.), vom 2. 2. 1889 (Preuß. VerwBl. Jahrg. 10 S. 634), vom 7. 3. 1891 (Bd. 13, 129), vom 7. 2. 1893 (E. Bd. 14, 636) und vom 4. 3. 1896 (Bd. 17, 354). In diesen Entscheidungen ist dargetan, daß durch die im § 81 I, 8 ALR. enthaltene Vorschrift nicht zugleich eine Verpflichtung der Hauseigentümer ausgesprochen werde, den Bürgersteig herzustellen und zu unterhalten. Auch in der Literatur ist jene Auffassung des Obertribunals fast durchweg bekämpft worden (vgl. bes. Koch, ALR. I § 81 Anm. 1 Bd. 1 S. 371 der 6. Aufl.; Hinschius in Behrend, Zeitschr. f. preuß. Recht Bd. 5 S. 282; Germershausen, Wegerecht S. 250, 256; Jebens, Verwaltungsrechtliche Aufsätze S. 419, und im preuß. VerwBl. Jahrg. 18 S. 449 ff.). Der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts und der Literatur hat sich auch ein Zirkular des Ministers des Innern vom 2. 5. 1885 (M.-Bl. f. d. inn. Verw. S. 103) angeschlossen.

Das Kammergericht hat denn auch seinen Standpunkt nicht mehr lange aufrechterhalten. Bereits in dem Erkenntnis vom 7. 4. 1902 hat es den noch am 19. 9. 1901 verfochtenen Standpunkt wieder aufgegeben und ebenfalls ausgesprochen, auf § 81 I, 8 ALR. könne eine Verpflichtung der Anlieger zur polizeimäßigen Reinigung des Bürgersteigs nicht gegründet werden. Denn der Paragraph gewähre den Hauseigentümern lediglich ein beschränktes Recht auf Nutzung des Bürgersteigs, wolle ihnen aber keinesfalls eine Verpflichtung auferlegen. Auch werde die Auffassung, das Landrecht habe den Anwohnern eine Pflicht zur Unterhaltung auferlegt, durch die Entstehungsgeschichte der landrechtlichen Bestimmungen keineswegs gerechtfertigt. Denn auch in der Fassung des Kircheisenschen Entwurfs[1]) sei kein Anhalt dafür zu finden, daß jener Satz die Unterhaltungspflicht selbst regeln und damit, wie das Obertribunal meine, eine Streitfrage, welche hierüber früher im gemeinen Rechte bestanden

[1]) Die Fassung lautet: „Unter Genehmigung der Obrigkeit darf aber der Eigentümer eines Hauses den Bürgersteig vor seinem Hause so weit nutzen, als er das Pflaster zu unterhalten schuldig ist."

hätte, habe abschneiden wollen. Andererseits sei weder die polizeimäßige Reinigung in der Verpflichtung zur Unterhaltung mit eingeschlossen, noch liege ein Anhalt dafür vor, daß bei Erlaß des Landrechts unter der Unterhaltung auch die regelmäßig zu wiederholende polizeimäßige Reinigung verstanden worden sei.

Übrigens hat auch das Reichsgericht neuerdings in Abweichung von seinem früheren Standpunkt in seinem Urteile vom 20. 3. 1899 (DJZ. 4 S. 317) ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der § 81 I, 8 ALR. für die Frage der Straßenreinigung nicht in Betracht kommt.

Nach übereinstimmender Meinung von Literatur und Rechtsprechung kann mithin aus § 81 I, 8 ALR. eine Verpflichtung der Anlieger zur polizeimäßigen Reinigung des Bürgersteigs nicht hergeleitet werden.

Unstreitig besteht endlich im Gebiete des preuß. allgem. Landrechts keine Pflicht der Einwohner zur Reinigung der Straßen auf Grund der von der Verunreinigung der Straßen handelnden §§ 78 I, 8, 732 II, 20 ALR. In diesem Sinne haben sich beispielsweise ausgesprochen das OVG. in seinen Urteilen vom 6. 1. 1886 (Preuß. VerwBl. 7. Jahrg. S. 158) und 7. 3. 1891 (das. 13. Jahrg. S. 129), das RG. in seinem Urteile vom 21. 9. 1892 (Preuß. VerwBl. 14. Jahrg. S. 51) und das vormalige Obertribunal (vgl. E. Bd. 49 S. 69). Denselben Standpunkt teilt auch die Literatur, vgl. z. B. Jebens (Verw. Aufs. S. 219 und im Preuß. VerwBl. 18. Jahrg. S. 452) und Germershausen (Wegerecht Bd. 1 S. 54, 55). Derselbe Gesichtspunkt ist ferner in der Verordnung vom 27. 9. 1884 (Selbstverw. 12. Jahrg. S. 27) zur Geltung gelangt.

Nach der positiven Seite hin bestehen dagegen noch heute erhebliche Zweifel darüber, wer denn zur polizeimäßigen Straßenreinigung verpflichtet sei. Wie sich der Rechtszustand entwickelt hat, kommen als Träger der Verbindlichkeit nur[1]) die

[1]) Denkbar ist übrigens auch, daß ein weiterer unterhaltungspflichtiger Verband, z. B. der Provinzialverband, zur Reinigung verpflichtet wäre, nämlich auf Grund einer Observanz, auf der, wie wir später sehen werden, die Verpflichtung beruhen kann und in der Mehrzahl der Fälle auch tatsäch-

Gemeinde und die Anlieger in Frage. Die Frage nach der Person des zur Reinigung Verpflichteten läßt sich daher auch so stellen: Wann ist die Gemeinde, wann sind die Anlieger pflichtig?

Mangels eines besonderen die Frage nach der Person des Verpflichteten regelnden Rechtstitels ist es die Gemeinde, welche in Preußen innerhalb der Stadt- und Landgemeinden zur polizeimäßigen Reinigung der Straßen verpflichtet ist. Dieser Grundsatz, von dem hier ausgegangen werden soll, ist von der gesamten Rechtsprechung[1]) und auch fast durchweg von der Literatur[2]) als bestehend anerkannt worden. Er ist daher als ein Rechtssatz zu bezeichnen, der für den gegenwärtigen Rechtszustand der Straßenreinigungslast von grundlegender Bedeutung ist. Ausgesprochen findet er sich beispielsweise schon in dem an anderer Stelle[3]) erwähnten § 29 des Entwurfs einer allgemeinen Wegeordnung vom Jahre 1865 sowie in dem ebenfalls daselbst[3]) erwähnten Ministerialerlasse vom 15. 5. 1829.

Der § 29 des genannten Entwurfes lautet:

„Die Reinigung der Straßen und öffentlichen Plätze in Städten und Dörfern . . . Dieselbe liegt in Ermangelung eines anderen Verpflichteten der Gemeinde ob und . . ."

In dem Ministerialerlasse heißt es, daß die im Zuge der Chausseen liegenden Straßen in Städten usw., gleichviel wer das Pflaster zu unterhalten habe, von den Kommunen zu reinigen seien.

---

lich basiert. Doch sind solche Observanzen dem Verfasser nicht bekannt geworden, kommen auch wohl nicht vor, da der Prov.-Verband kaum je die „p. R." ausgeführt hat.

[1]) Die Entscheidungen der obersten Gerichte, in welchen der Rechtssatz als bestehend anerkannt wird, werden später bei der Begründung des Satzes angeführt werden.

[2]) Von den bekannteren Schriftstellern auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts vertritt nur Jebens den Standpunkt der Abhandlung nicht. Über die Auffassung Jebens wird in einem besonderen Absatz gehandelt werden.

[3]) Nämlich bei der Entwicklung des Satzes, daß die polizeimäßige Reinigung nicht dem Wegeunterhaltungspflichtigen als solchen obliegt (vgl. S. 14, 15).

Wenn auch Literatur und Rechtsprechung im großen und ganzen darüber einig sind, daß nach dem geltenden Rechte in Städten und Dörfern zunächst die Gemeinde für die polizeimäßige Reinigung der Straßen und öffentlichen Plätze aufkommen muß, so herrscht doch noch keineswegs Einigkeit darüber, worauf sich die Verpflichtung der Gemeinde, zunächst die Reinigung zu bewirken, gründet. Diejenigen, welche das Bestehen eines solchen Grundsatzes anerkennen, folgern nämlich die Verpflichtung der Gemeinde teilweise aus § 3 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. 3. 1850, zum anderen Teile aus einem Rechtsgrundsatze, nach welchem jede öffentlichrechtliche Korporation ihr Eigentum in einem die polizeilich zu schützenden Interessen nicht gefährdenden Zustande zu erhalten habe. Die Vertreter der ersten Ansicht sind das Oberverwaltungsgericht, das Reichsgericht, der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte und das vormalige königl. Obertribunal in Berlin auf der einen Seite, v. Roenne, Germershausen, Kuttner, Oertel, Oppenhoff, Assmann, Merlo[1]) andererseits. Die letztere Ansicht, die wohl als die richtige zu bezeichnen sein dürfte, wird vom Kammergericht und von Anschütz vertreten.

Für die Ansicht des Oberverwaltungsgerichts sei u. a. verwiesen auf die Urteile vom 29. 11. 1876 (E. Bd. 1 S. 265), vom 26. 11. 1881 (E. Bd. 8 S. 355), vom 13. 2. 1884 (E. Bd. 10 S. 203), vom 13. 10. 1886 (E. Bd. 14 S. 399), vom 19. 2. 1887 (E. Bd. 14 S. 402), vom 23. 6. 1888 (E. Bd. 17 S. 323), vom 5. 10. 1892 (E. Bd. 23 S. 379), vom 29. 11. 1892 (E. Bd. 24 S. 241), vom 16. 12. 1893 (Preuß. VerwBl. 16. Jahrg. S. 437), vom 2. 2. 1895 (das. 16. Jahrg. S. 437), vom 25. 3. 1896 (E. Bd. 29 S. 438), Entsch. d. OVG. Bd. 36 S. 240, Bd. 45 S. 162 und Entsch. vom 29. 5. 1905 (Preuß. VerwBl. Jahrg. 27 S. 178). Das Reichsgericht hat sich u. a. in

[1]) Merlo folgert außerdem für die Rheinprovinz die Verpflichtung noch aus dem für diese noch geltenden Gesetze vom 11. frimaire VII (1. 12. 1798). Doch wird hierauf nicht näher einzugehen sein, da dieses Gesetz einmal nur beschränkte räumliche Geltung hat, sodann auch nach der richtigen Ansicht die Verpflichtung aus jenem Rechtsgrundsatze herzuleiten sein dürfte.

seinen Urteilen vom 17. 1. 1894 und vom 6. 6. 1896 (Gruchot, Beitr. Bd. 38 S. 1071, Bd. 40 S. 1062) in demselben Sinne ausgesprochen, der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte in seinem Urteile vom 14. 4. 1855 (J. M. Bl. S. 304) und das Obertribunal in seinem Plenarbeschlusse vom 8. 4. 1861 (E. Bd. 45 S. 16 ff.). Bezüglich der Anerkennung des Rechtssatzes in der Literatur sei verwiesen bei Germershausen auf sein „Wegerecht" 2. Aufl. Bd. 1 S. 56; bei Oertel auf seine „Städteordnung" 3. Aufl. S. 264; bei Kuttner auf dessen Rezension der Merloschen Abhandlung über „die Ungesetzlichkeit der die Straßenreinigung betreffenden Polizeiverordnungen und Ortsstatute", Köln 1894, im Verwaltungsarchiv Bd. 4 S. 72; bei Merlo auf die genannte Abhandlung; bei v. Roenne auf seine „Gemeindeordnung" S. 402; bei Oppenhoff auf die „Ressortverhältnisse" S. 506; bei Assmann auf S. 3 seines Aufsatzes über „die Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung, deren Ausführung und die Aufbringung der hierzu erforderlichen Kosten" Bochum 1897.

Für die andere Ansicht ist zu erwähnen die Entsch. d. KG. vom 7. 4. 1902 (Johow, Jahrb. Bd. 24 S. C. 41 ff.) und der Aufsatz von Anschütz über „Polizei und Privateigentum" im preuß. Verwaltungsarchiv (Bd. 5 S. 419, 420).

Der § 3 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. 3. 1850 besagt, daß die Kosten der örtlichen Polizeiverwaltung — mit Ausnahme gewisser Gehälter — von den Gemeinden zu bestreiten sind. Daß hierunter alle sachlichen Kosten der Polizeiverwaltung, insbesondere daher auch die Kosten für die polizeimäßige Straßenreinigung, einbegriffen sind, kann kaum einem Zweifel unterliegen. Durch die Verwaltungspraxis sowohl wie durch die Entscheidungen der höchsten Gerichtshöfe ist dieses denn auch immer anerkannt worden. Allein mit der oben angezogenen Rechtsprechung und Literatur aus dem lediglich von den Kosten für gewisse polizeiliche Maßnahmen handelnden § 3 die Verpflichtung der Gemeinde, auf polizeiliche Anforderung sich selbst der Ausführung des zu Leistenden, wie z. B. der Straßenreinigung zu unterziehen, zu folgern, erscheint unzutreffend. Denn das Gesetz läßt es an jeder Andeutung in dieser Richtung fehlen.

Zu dem Ergebnis, zu dem das Oberverwaltungsgericht insbesondere gelangt ist, könnte man aber andererseits nur dann gelangen, wenn die im § 3 des genannten Gesetzes zu Lasten der Gemeinde begründete Kostenpflicht für die Reinigung deren Ausführung in sich schlösse. Das ist aber nicht der Fall. Aus § 3 des Polizeiverwaltungsgesetzes kann daher entgegen der Auffassung der angeführten Rechtsprechung und Literatur eine Verpflichtung der Gemeinde zur Reinigung nicht gefolgert werden.

Jene gegenteilige — übrigens bei weitem überwiegende — Auffassung ist denn auch mit Recht bekämpft worden, und zwar von Jebens und vom Kammergericht.

Jebens hat in seinem Aufsatz über „die Straßenreinigungslast" (Verwaltungsrechtl. Aufs. S. 216, 222 und in Preuß. VerwBl. Jahrg. 18 S. 449) unter II, 1 und 2 III, 1 treffend ausgeführt, daß aus § 3 eine Verpflichtung der Gemeinde zur Reinigung um deswillen nicht zu folgern sei, weil diese gesetzliche Bestimmung lediglich der Gemeinde eine Kostenpflicht auferlege.

Das Kammergericht hat seine Bedenken gegen die Auslegung des § 3 in seinem Urteile vom 29. 5. 1899 (DJZ. Bd. 5 S. 50) und besonders in dem mehrerwähnten Urteile vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S. C. 47, 48) zum Ausdruck gebracht. In dem letzteren Urteile weist das Kammergericht insbesondere darauf hin, daß gegenwärtig der § 3 für einen Teil der Städte,[1]) nämlich für diejenigen mit königl. Polizeiverwaltung, durch die §§ 1, 2 Ges. vom 20. 4. 1892 (GS. S. 87) ersetzt ist und daß in diesem Gesetz[2]) der Begriff der Polizeiverwaltungskosten in einem

[1]) Und das sind gerade die größeren, für die die polizeimäßige Reinigung, wie in der Einleitung betont, von besonderer Bedeutung ist.

[2]) §§ 1, 2 dieses Gesetzes lauten, soweit sie hier in Frage kommen: „§ 1. In denjenigen Stadtgemeinden, in welchen die örtliche Polizeiverwaltung ganz oder teilweise von einer königl. Behörde geführt wird, bestreitet der Staat alle durch diese Verwaltung entstehenden Ausgaben einschließlich . . . Zu den Ausgaben tragen nach Maßgabe der Kopfzahl der Zivilbevölkerung jährlich bei a) b) usw. für jeden Kopf der Bevölkerung. § 2. Ausgaben der örtlichen Polizeiverwaltung im Sinne des § 1 sind sämtliche Dienstbezüge (Besoldungen . . .), Pensionen und Wartegelder der Polizeibeamten, Witwen-

engeren, die Straßenreinigungskosten nicht mit einschließenden Sinne gebraucht ist, daß ferner der § 3, wie das ganze Gesetz von 1850 überhaupt, nur die Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Gemeinde, nicht dagegen diejenigen zwischen Gemeinde und Gemeindeangehörigen habe regeln wollen, und daß endlich der § 3 nur die Kosten der städtischen Polizeiverwaltung, also höchstens die Kosten der Straßenreinigung, nicht aber diese selbst — und das ist das Entscheidende — den Gemeinden auferlegt habe.

Übrigens hat sich das Oberverwaltungsgericht — und darauf weist Jebens[1]) noch ausdrücklich hin — in seiner im preuß. VerwBl. Jahrg. 15 S. 502, abgedruckten Entscheidung bezüglich der Auslegung des § 3 mit seinen früheren von der Straßenreinigungslast handelnden Entscheidungen in Widerspruch gesetzt. In dieser Entscheidung hat nämlich das Oberverwaltungsgericht — es handelt sich hierin freilich nicht um die Frage der Straßenreinigung, doch gipfelt die Entscheidung hier gerade in jener Frage, ob der Gemeinde aus der Verpflichtung zur Kostentragung auch die weitere, selbst die Leistung, für die sie die Kosten zu tragen hat, zu bewirken, erwachse — den entgegengesetzten Standpunkt eingenommen und ausgesprochen:

„Aus dem Satze des öffentlichen Rechts, wonach der zur Leistung einer Handlung Verpflichtete auch zur Leistung der Kosten ihrer Ausführung verpflichtet ist — was zudem meist nur für den Fall der Säumnis und Zwangsanwendung zutreffen wird —, folgt logisch nicht, daß auch dessen Umkehrung

---

und Waisengelder für Hinterbliebene solcher Beamten, Fuhr- und Transportkosten, Mieten für Dienstwohnungen, Kosten für Bekleidung und Ausrüstung der Schutzmannschaft, für Bürobedürfnisse, für Beschaffung und bauliche Unterhaltung der Polizeidienstgebäude, Polizeigefängniskosten und besondere Ausgaben im Interesse der örtlichen Polizeiverwaltung."

[1]) Jebens meint, daß das Oberverwaltungsgericht durch die noch näher zu erwähnende Entscheidung seinen Standpunkt damit auch hinsichtlich der Straßenreinigung geändert zu haben schiene. Das ist aber keineswegs der Fall. Denn noch nach dieser Entscheidung hat das OVG. wiederholt ausgesprochen, daß den Gemeinden die Pflicht nach § 3 obliege, vgl. z. B. die neuere Entscheidung vom 29. 5. 1905 (Preuß. VerwBl. Jahrg. 27, 177).

richtig sein müsse, daß aus der Pflicht zur Tragung der Kosten, die durch Ausführung einer Handlung erwachsen, auch die Pflicht zur Vornahme der Handlung selbst begründet werde."

Auf die Frage der Straßenreinigung angewendet würde dies aber zu einer Verneinung der aufgeworfenen Frage führen, und dennoch hat das Oberverwaltungsgericht erst in seiner neueren Entscheidung vom 29. 5. 1905 (Preuß. VerwBl. Jahrg. 27 S. 177) wiederum ausgesprochen, aus § 3 folge die Verpflichtung der Gemeinde, in erster Linie für die Straßenreinigung zu sorgen: ein unverkennbarer Widerspruch mit dem obigen vom Oberverwaltungsgericht selbst aufgestellten Satze!

Die Verpflichtung der Gemeinde zur polizeimäßigen Straßenreinigung folgt nicht aus § 3 des Polizeiverwaltungsgesetzes, sondern aus einem allgemeinen Rechtsgrundsatze, nach welchem jede öffentlichrechtliche Korporation ihr Eigentum, ihre Einrichtungen und Anstalten in dem für ihren Zweck und durch das Gemeinwohl erforderten Zustand erhalten muß! Aus diesem Grundsatze folgern — und zu Recht — das Kammergericht und Anschütz die Verpflichtung der Gemeinde.

In seinem berühmten Urteil vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S. C. 48) führt das Kammergericht zur Begründung seiner Ansicht aus, dieser Satz habe zwar besonders im allgem. Landrecht seinen Ausdruck gefunden, in seiner Gültigkeit reiche er aber über das Gebiet des Landrechts sowohl wie auch über dasjenige des Polizeiverwaltungsgesetzes von 1850 hinaus und erstrecke sich auf das ganze Preußen. Er finde sich z. B. bezüglich der Kirchengemeinden im § 699 II, 11, bezüglich der Schulgemeinden im § 34 II, 12 ALR. Betreffs der Wege in den Dörfern enthalte der § 37 II, 7 ALR. die Vorschrift, daß die Ausbesserung der Wege und Brücken in den Dörfern zu den „Gemeindearbeiten" gehöre. Ebenso bezeichneten die §§ 175, 182 der Städteordnung von 1808 die Straßenreinigung als eine Aufgabe der Stadtverwaltung, für welche die städtische Baudeputation zu sorgen habe. Endlich entspreche auch diesem Grundsatze die ständige Rechtsübung, auf Grund deren die Gemeinden für alle ähnlichen Einrichtungen wie z. B. die Straßenbeleuchtung regelmäßig sorgten und auf Grund deren das gleiche

auch betreffs der Straßenreinigung in denjenigen Gemeinden geschehe, in welchen diese Reinigung von den Anliegern nicht bewirkt werde.

Stellung hierzu haben u. a. Jebens und das Oberverwaltungsgericht genommen. Jebens (Preuß. VerwBl. Jahrg. 18 S. 452) spricht ausdrücklich aus, daß eine Verpflichtung der Gemeinden zur polizeimäßigen Straßenreinigung keinesfalls aus ihrem Eigentumsrecht am Straßenkörper in Verbindung mit dem bekannten, oft angewandten öffentlichrechtlichen Satze herzuleiten sei, daß jeder Eigentümer sein Grundstück in einem die polizeilich zu schützenden Interessen nicht gefährdenden Zustande zu erhalten habe.

Das Oberverwaltungsgericht hat zuletzt noch in seinem Urteile vom 29. 5. 1905 (Preuß. VerwBl. Jahrg. 27 S. 178), in dem es ausgesprochen hat, daß die Gemeinde auf Grund des § 3 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 als Trägerin der Kosten der örtlichen Polizeiverwaltung für die polizeimäßige Reinigung der Straßen aufzukommen habe, hervorgehoben, daß die Reinigung einer dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßenstrecke nicht deren Eigentümer obliege.

Dieser insbesondere vom Oberverwaltungsgerichte vertretenen Auffassung ist Anschütz in seinem Aufsatze über „Polizei und Privateigentum“ (Preuß. VerwArch. Bd. 5 S. 419, 420) entgegengetreten. Hier führt Anschütz treffend aus, daß die Gemeinde als Eigentümerin Untertan, mithin Objekt der Staatsherrschaft sei. Sie sei daher wie jeder andere Eigentümer auch der Polizeibehörde gegenüber verpflichtet, ihr Eigentum im polizeimäßigen Zustande zu erhalten. Als „Straßenherrin“ sei sie daher auch zu der von der Polizei in gesundheitlichem Interesse geforderten Reinhaltuug der Ortsstraßen, der polizeimäßigen Straßenreinigung, selbst verpflichtet.

Diese Ansicht dürfte wohl die richtige sein. Hiernach ist dem Kammergericht darin beizutreten, daß die Verpflichtung der Gemeinde nicht aus § 3 des genannten Gesetzes, sondern aus jenem Rechtsgrundsatze folgt.

Die Verpflichtung der Gemeinde, für die polizeimäßige Straßenreinigung zu sorgen, mag man sie nun aus dem allgemeinen

Rechtsgrundsatze oder mag man sie aus § 3 des Polizeiverwaltungsgesetzes ableiten, besteht aber nur — und das ist allgemein anerkannt — dann, wenn ein Dritter nicht vorhanden ist, den die Polizeibehörde zur Straßenreinigung heranziehen kann.

Will man die Verpflichtung aus jenem § 3 herleiten, so ist allerdings nicht zu verkennen, daß im Wortlaute der gesetzlichen Bestimmung von einer solchen Beschränkung gar nicht die Rede ist. Nach § 3 sollen die Gemeinden ohne Unterschied der Fälle überall die Kosten tragen. Dennoch hat die Praxis, insbesondere die des Oberverwaltungsgerichts, wie stets so auch hinsichtlich der Straßenreinigungslast dem § 3 jene restriktive Bedeutung beigelegt. Das Oberverwaltungsgericht hat sich z. B. in diesem Sinne ausgesprochen in seinen Erkenntnissen[1]) vom 29. 11. 1876 (E. Bd. 1 S. 265), vom 8. 1. 1887 (E. Bd. 14 S. 281), vom 15. 10. 1887 (Preuß. VerwBl. 9. Jahrg. S. 474), vom 23. 6. 1888 (E. Bd. 17 S. 323), vom 20. 2. 1889 (Preuß. VerwBl. 10. Jahrg. S. 385), vom 20. 5. 1891 (Preuß. VerwBl. 12. Jahrg. S. 617), vom 29. 11. 1892 (E. Bd. 24 S. 241), vom 16. 11. 1889 (Preuß. VerwBl. 11. Jahrg. S. 194), vom 7. 3. 1891 (das. 13. Jahrg. S. 129), vom 5. 10. 1892 (E. Bd. 23 S. 378), vom 8. 10. 1892 (Preuß. VerwBl. 14. Jahrg. S. 125), vom 3. 1. 1894 (das. 15. Jahrg. S. 125) und zuletzt noch wieder in seinem Urteile vom 29. 5. 1905 (das. 27. Jahrg. S. 178). Das Reichsgericht hat denselben Standpunkt vertreten in den auch bereits angeführten Urteilen vom 17. 1. 1894 und 6. 6. 1896 (Gruchots Beitr. Bd. 38 S. 1070 und Bd. 40 S. 1062). Auch die Literatur hat diesem Standpunkt beigepflichtet. Insbesondere erkennt Jebens an, daß dem § 3 eine restriktive Deutung zukomme.

Andererseits besteht auch die Verpflichtung der Gemeinden auf Grund jenes allgemeinen Rechtssatzes nur da, wo es an einem Dritten, der zu der erforderlichen Leistung herangezogen werden kann, fehlt. Vgl. die mehrerwähnte Kammergerichtsentscheidung vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S. C. 48).

Ein Dritter kann aber zur Reinigung nur herangezogen werden, wenn er kraft öffentlichen Rechts durch einen be-

[1]) Es sind dies im wesentlichen die S. 21 angeführten Entscheidungen, in denen das OVG. den Standpunkt vertreten hat, die Pflicht der Gemeinden folge aus § 3.

sonderen Rechtstitel der Polizeibehörde gegenüber dazu verpflichtet ist. Mithin ist nach dem bestehenden Rechte[1]) die Gemeinde zur polizeimäßigen Straßenreinigung verpflichtet, es sei denn, daß ein besonderer Rechtstitel vorhanden ist, durch den ein Dritter, d. h. die Anlieger, zur Reinigung verpflichtet wird[2]). Besteht also ein solcher die Anlieger verpflichtender besonderer Rechtstitel, so liegt ihnen die polizeimäßige Reinigung ob. Besteht dahingegen ein solcher nicht, so ist die Gemeinde als solche die Verpflichtete. Es taucht daher von selbst die Frage auf, welches solche besonderen die Anlieger verpflichtenden Rechtstitel sind.

[1]) Abweichender Ansicht ist, wie erwähnt, nur Jebens. Jebens leugnet eine Verpflichtung der Gemeinde, für die polizeimäßige Straßenreinigung Sorge zu tragen, wenn ein Dritter hierzu nicht herangezogen werden kann, ganz. Will man der Ansicht von Jebens beistimmen, so würde da, wo ein besonderer die Verpflichtungsfrage regelnder Rechtstitel nicht besteht, ein zur Straßenreinigung Verpflichteter überhaupt nicht vorhanden sein. Da jedoch regelmäßig solche Rechtstitel vorhanden sind, so kann der Fall, daß ein Verpflichteter gar nicht da ist, kaum eintreten. Jedenfalls ergibt sich daraus, daß der obige Satz faktisch nur von sehr geringer Bedeutung ist. Besondere Rechtstitel können übrigens auch die Gemeinde zur Reinigung verpflichten. So wird z. B., wie später dargelegt werden wird, durch die rechtsgültige Übernahme der Reinigungslast von seiten der Gemeinde diese verpflichtet. Alsdann bestände die Verpflichtung der Gemeinden nicht auf Grund des allgemeinen Rechtssatzes (oder nach jenem § 3), sondern natürlich auf Grund der rechtsgültig vollzogenen Übernahme. Jedenfalls besteht aber nach dem geltenden Rechte, wenn ein Dritter nicht verpflichtet ist, eine Verpflichtung der Gemeinde immer, nach Jebens nur, wenn sie durch besonderen Titel verpflichtet ist.

[2]) Das OVG. spricht allerdings in seinen Entscheidungen, so z. B. in seinem Urteile vom 30. 10. 1886 (E Bd. 14 S. 388 ff.), immer nur davon, daß in Städten und Dörfern die Gemeinde die polizeimäßige Reinigung zu bewirken habe, sofern nicht observanzmäßig die Pflicht für die Anlieger begründet sei. Daß hier immer nur von Observanz und nicht allgemein von einem besonderen die Anlieger verpflichtenden Rechtstitel die Rede ist, erklärt sich daraus, daß das OVG. tatsächlich, wie im folgenden Abschnitt noch näher gezeigt werden wird, lediglich Observanzen als solche Rechtstitel angesehen hat. So spricht das OVG. in einem Urteile (E. Bd. 29 S. 400) z. B. ausdrücklich aus, daß nach Lage der Sache nur das Gewohnheitsrecht in Betracht komme. Es ist aber selbstverständlich, daß die Anlieger auch auf Grund anderer Titel — man denke nur an Gesetz —, wenn sie vorhanden sind, verpflichtet sein können.

Zweites Kapitel.

Die besonderen Rechtstitel.

§ 3.

I. Titel: Gesetz.

Es ist selbstverständlich, daß ein Gesetz, das den Anliegern die Reinigungspflicht auferlegen würde, ein solcher Rechtstitel wäre. Doch sind solche die Reinigungspflicht regelnden Gesetze, wie es überhaupt ja auf dem Gebiete des öffentlichen und insbesondere des Verwaltungsrechtes nur wenige gesetzliche Bestimmungen gibt, außerordentlich selten.[1]) Ein die Reinigungspflicht ausdrücklich regelnder Rechtssatz ist beispielsweise das königl. Reglement vom 26. 5. 1744 für Breslau (vgl. Urteil des Kammergerichts vom 23. 5. 1901, Jahrb. Bd. 22 S. C. 43). Da, wo solche die Anlieger verpflichtenden gesetzlichen Bestimmungen bestehen, liegt den Anliegern jedenfalls auf Grund derselben die Reinigungspflicht ob.

Daß übrigens weder § 3 des Polizeiverwaltungsgesetzes noch § 81 I, 8 ALR. solche Rechtstitel sind, ergibt sich aus dem Zusammenhange. Denn einmal enthalten beide Paragraphen keine die Reinigungspflicht ausdrücklich regelnden gesetzlichen Bestimmungen, und nur solche kommen an dieser Stelle in Frage. § 81 I, 8 ALR. kommt ja für die Frage der Straßenreinigung überhaupt nicht in Betracht, § 3 des Polizeigesetzes nach der richtigen Ansicht nur für die Frage der Kostenregelung, nicht dagegen für die Frage nach der Person des Trägers der Verbindlichkeit zur Reinigung. Auch gehören sodann beide

[1]) Verfasser sind außer dem genannten Reglement für Breslau keine weiteren bekannt geworden.

Gesetzesbestimmungen schon um deswillen nicht hierher, weil beide, selbst wenn in ihnen eine Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung begründet läge, ja keinesfalls die Anlieger verpflichten würden, es sich hier aber lediglich um die Adjazenten verpflichtende gesetzliche Bestimmungen handelt. Denn da ja die Gemeinde nach dem bestehenden Rechte nur dann nicht zur Reinigung verpflichtet ist, wenn die Anlieger diese Verpflichtung auf Grund spezieller Rechtstitel trifft, so kommen nur die Anlieger verpflichtende Rechtstitel in Frage. Solche Rechtstitel sind aber die angezogenen Gesetzesbestimmungen keinesfalls.

§ 4.

2. Titel: Observanz.

Die Anlieger[1]) sind ferner zur polizeimäßigen Straßenreinigung verpflichtet, wenn sich eine dahingehende Observanz zu ihren Lasten gebildet hat. Also auch durch Observanz kann eine Verpflichtung der Anlieger begründet sein[2]).

Die Observanz spielt auf dem Gebiete der Straßenreinigungslast eine außerordentlich große Rolle. Tatsächlich hat sich vielfach in Städten und Dörfern eine Observanz herausgebildet des

---

[1]) Übrigens — und das mag hier noch erwähnt werden — ist die Gemeinde vielfach als Eigentümerin von an der Straße gelegenen Grundstücken selbst Anlieger. Solchenfalls muß die Gemeinde vor ihren Grundstücken immer reinigen, und zwar schon auf Grund des oben geschilderten Rechtszustandes, so daß es für diesen Fall eines Eingehens auf besondere Rechtstitel gar nicht mehr bedarf. Gemeinde und Anlieger sind hier identisch, und weil dies der Fall ist, ist sie ohne Ausnahme pflichtig. Denn nach dem bestehenden Rechte muß die Verpflichtung die Gemeinde oder die Anlieger treffen. Zu einem anderen Ergebnis würde Jebens gelangen müssen, da er jene allgemeine Pflicht der Gemeinde leugnet, besondere Titel aber nicht notwendig vorhanden zu sein brauchen.

[2]) Zu Lasten anderer als der Anlieger hat sich eine Observanz nicht gebildet und kann sich auch nicht gebildet haben, insbesondere nicht zu Last des weiteren chausseeunterhaltungspflichtigen Verbandes (z. B. Provinzialverband), da dieser in Städten und Dörfern immer nur die in der Unterhaltungspflicht einbegriffene Reinigung, niemals aber die polizeimäßige vorgenommen hat.

Inhalts, daß jeder vor seiner Tür fegt, daß also die Adjazenten die Pflichtigen sind, daher kommt es denn auch, daß nur sehr wenige Entscheidungen der Gerichtshöfe die Frage der Observanz unberührt lassen und daß das Oberverwaltungsgericht (vgl. Anm. 2 auf S. 28) häufig sogar ausgesprochen hat, die Reinigungspflicht liege nur dann der Gemeinde nicht ob, wenn die Anlieger observanzmäßig zur Reinigung verpflichtet seien.

Daß eine zu Lasten der Anlieger bestehende Observanz diese zur Reinigung verpflichtet, ist selbstverständlich. In den vielen Entscheidungen der höchsten Gerichte (vgl. bes. Urteile des OVG. vom 13. 10. 1886 (E. Bd. 14 S. 399), vom 20. 5. 1891 (Preuß. VerwBl. 12. Jahrg. S. 617), vom 16. 11. 1889 (das. 11. Jahrg. S. 191), vom 7. 3. 1891 (das. 13. Jahrg. S. 129), vom 5. 10. 1892 (E. Bd. 23 S. 378), vom 8. 10. 1892 (Preuß. VerwBl. 14. Jahrg. S. 125), vom 26. 11. 1891 (E. Bd. 8 S. 356), vom 14. 2. 1894 (Nr. 1, 172) u. a., ferner bes. Urteile des RG. vom 6. 6. u. 2. 12. 1896 (Preuß. VerwBl. 17. Jahrg. S. 454, 18 S. 217) und endlich des Kammergerichts vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S. C. 49), in welchen von Observanz die Rede ist, wird daher auch immer nur geprüft, ob die für die Bildung einer diesbezüglichen Observanz zu fordernden Voraussetzungen im einzelnen konkreten Falle gegeben seien oder nicht. Unter welchen Voraussetzungen sich eine Observanz bilden kann, unterliegt natürlich den allgemeinen Regeln. Nach diesen allgemeinen Regeln hat sich eine Observanz zur Last der Anlieger gebildet, wenn dieselben die Straßenreinigung auf Grund der Überzeugung, daß sie dazu verpflichtet seien, seit geraumer Zeit tatsächlich ausgeführt haben. Ob und wo sich eine solche Observanz gebildet hat, ist Tatfrage. Jedenfalls ist eine zu Lasten der Anlieger bestehende Observanz ein besonderer Rechtstitel, auf Grund dessen die polizeiliche Straßenreinigung den Anliegern obliegt[1]). Denn Observanzen haben ja die Bedeutung einer

[1]) Hiermit hat natürlich nichts zu tun der Fall, wenn etwa auf Grund eines Spezialgesetzes eine Verpflichtung der Gemeinde zur polizeimäßigen Reinigung besteht. In solchem Falle kann nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine solche Pflicht durch Observanz nicht immer abgeändert werden. Doch bestehen derartige Spezialgesetze tatsächlich nicht. Der § 5

selbständigen öffentlichrechtlichen Norm, vermöge deren also die Reinigungspflicht für die Grundbesitzer an Stelle der Gemeinde begründet ist, so daß sie der Ortspolizeibehörde unmittelbar pflichtig sind.

Der Umfang der observanzmäßigen Last kann sich übrigens verschieden entwickelt haben. So hat sich z. B. in manchen Städten eine Observanz dahin ausgebildet, daß sich die Straßenreinigungspflicht überall da, wo die Straße nur auf der einen Seite von bebauten Grundstücken begrenzt wird, auf die ganze Breite der Straße erstreckt, während sie in anderen die Anlieger nur zur Reinigung bis zur Mitte verpflichtet.

Das Oberverwaltungsgericht hat in den angeführten Entscheidungen wiederholt ausgesprochen, daß eine Observanz zu Lasten der Anlieger „fast überall" die Basis und zugleich der Inhalt des bestehenden Rechtes sei, daß schon eine gewisse Vermutung wider die Adjazenten streite, und daß es kaum erst noch eines strikten Beweises bedürfe. Die observanzmäßige Pflicht der Anlieger folge schon aus dem sprichwörtlich gebrauchten Satze: „Ein jeder fege vor seiner Tür."

Das Oberverwaltungsgericht ist hierin wohl zu weit gegangen. Wenn auch eine observanzmäßige Verpflichtung der Anlieger tatsächlich die Regel bildet, so ist es doch sehr bedenklich, eine solche Observanz auf Grund des obigen Sprüchwortes als fast stets vorhanden anzunehmen. Es erscheint notwendig, den besonderen örtlichen Verhältnissen mehr Rechnung zu tragen und wie jedes andere private und öffentliche Gewohnheitsrecht so auch dieses in jedem Einzelfalle besonders festzustellen. Das Bestehen eines Gewohnheitsrechtes ist immer eine Frage des konkreten Falles.

Mit Recht haben daher auch Jebens und das Kammergericht gegen die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Front gemacht. Jebens (Preuß. VerwBl. 18. Jahrg. S. 452) empfiehlt in diesem Sinne die Übung einiger Zurückhaltung und Vorsicht, ohne allerdings generalisierend zu behaupten, daß in den Argu-

---

des Polizeiverwaltungsgesetzes kommt schon wegen seiner restriktiven Bedeutung hier nicht in Frage.

mentationen des Oberverwaltungsgerichts zu weit gegangen sei. Das Kammergericht (Urteil vom 7. 4. 1902 bei Johow Bd. 24 S.C. 49) führt im Anschluß an Jebens ebenfalls aus, daß eine die Anlieger verpflichtende Observanz nicht, wie es das Oberverwaltungsgericht tue, auf Grund des Satzes „Ein jeder fege vor seiner Tür" als fast stets bestehend erachtet werden könne, sondern in jedem Einzelfalle festgestellt werden müsse.

Eine eigenartige Auffassung vertritt Merlo in seiner Schrift über „Die Ungesetzlichkeit der die Straßenreinigung betreffenden Polizeiverordnungen und Ortsstatute". Er betont hierin, daß sich, wenn auch die Anwohner tatsächlich seit unvordenklicher Zeit die Straßenreinigung ausgeführt hätten, ein Gewohnheitsrecht nicht habe bilden können, weil sie sich in dem gesetzlichen Rechte, welches sie zu verfolgen glaubten, geirrt und unbedenklich die Reinigung nicht ausgeführt haben würden, wenn sie die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinde, für die Straßenreinigung zu sorgen, gekannt hätten.

Gegen diese Ausführungen hat sich Kuttner in einer Kritik des Merloschen Aufsatzes (Preuß. VerwArch. Bd. 4 S. 71 ff.) gewandt. Er spricht hier aus, daß die Übung allein zur Bildung eines Gewohnheitsrechtes allerdings nicht geführt haben würde, wenn die von Merlo unterstellten Voraussetzungen zutreffend wären. Das sei aber nicht der Fall. Eine die Verpflichtung der Gemeinde zur Straßenreinigung fixierende gesetzliche Bestimmung, in deren Unkenntnis die Adjazenten die Reinigung übernommen hätten, habe vor dem für die Rheinprovinz noch geltenden Gesetze vom 11. frimaire VII (1. 12. 1798) und vor dem Polizeiverwaltungsgesetze vom 11. 3. 1850 nicht bestanden. Wohl aber sei, wie das OVG. Bd. 14 S. 399, 400 hervorgehoben habe, die Pflicht zur Reinigung vor dem eigenen Hause in deutscher Rechtsanschauung voll begründet und in dem Satze: „Jeder fege vor seiner Tür" sprüchwörtlich geworden. Wenn somit von altersher seitens der Anwohner die Straßenreinigung geübt worden sei, so hätten sie dies in der Überzeugung getan, daß sie damit für das gegebene Rechtsverhältnis nicht das aus den geschriebenen Quellen, sondern das aus den Umständen geschöpfte notwendige Recht ausübten. Damit habe sich aber ein Gewohnheitsrecht

gebildet, welches weder für das französische Rechtsgebiet durch die Einführung des code Napoléon (Zachariae, Franz. Civilrecht 7. Aufl. Bd. 1 S. 36, 60, 61) noch auch für das preußische Rechtsgebiet durch das allgem. Landrecht (Publikationspatent VII Einl. § 4), noch auch endlich durch das gemeine Recht berührt worden sei, welches ja sogar die Bildung eines Gewohnheitsrechts contra legem zulasse.

Die Auffassung Merlos, daß sich ein Gewohnheitsrecht nicht habe bilden können, würde zutreffend sein, wenn ein Irrtum im bestehenden Recht die Anwohner zur Ausführung der polizeimäßigen Straßenreinigung veranlaßt hätte. Allein das ist keineswegs immer der Fall. Nicht der Fall ist es jedenfalls da, wo die Anwohner seit unvordenklicher Zeit die Straßenreinigung ausgeführt haben, wie es übrigens in den meisten preußischen Städten und Dörfern geschehen sein soll. Denn seit unvordenklicher Zeit besteht eine Verpflichtung der Gemeinde in erster Linie für die Straßenreinigung Sorge zu tragen, wie sie heute fast allgemein anerkannt ist, noch nicht. Jener allgemeine Rechtsgrundsatz aber, aus welchem eine solche Verpflichtung der Gemeinde — nach der richtigen Ansicht — zu folgern ist, besteht erst seit dem Inkrafttreten des allgem. Landrechts, aus dem er ja gewonnen ist. Vorher bestand mithin jene Verpflichtung der Gemeinde noch nicht, so daß die Anlieger da, wo sie die Reinigung seit unvordenklicher Zeit, also schon vor der Entstehung jener Verpflichtung der Gemeinde, ausgeführt haben, nicht durch Irrtum im bestehenden Rechte zur Reinigung veranlaßt sein konnten. Zur Zeit der Entstehung jener Verpflichtung der Gemeinde hat da, wo die Reinigung seit unvordenklicher Zeit von den Anliegern ausgeführt worden ist, ein Gewohnheitsrecht zu ihren Lasten vielmehr bereits bestanden. Dasselbe ist auch der Fall, wenn man mit Kuttner und den anderen Vertretern dieser Ansicht die Verpflichtung der Gemeinde, mangels Vorhandenseins eines anderen Verpflichteten ihrerseits die Straßenreinigung zu besorgen, aus § 3 des Polizeiverwaltungsgesetzes folgert. Auch dann hätte zur Zeit des Inkrafttretens des Polizeiverwaltungsgesetzes eine Observanz zu Lasten der Anlieger bereits bestanden, so daß auch hier keine Rede davon sein

könnte, die Anwohner hätten in Unkenntnis der Pflicht der Gemeinde die Reinigung ausgeführt, woran allerdings die Entstehung eines Gewohnheitsrechts gescheitert wäre. Schließlich trifft diese Auffassung auch dann zu, wenn man der Ansicht von Jebens, daß es eine Verpflichtung der Gemeinde in erster Linie für die Straßenreinigung zu sorgen gar nicht gäbe, beitritt. Denn wenn man eine solche Pflicht als nicht vorhanden ansieht, können selbstverständlich auch die Anlieger nicht in Unkenntnis derselben gehandelt haben. Hiernach hat auch die Anlieger, wenn sie schon seit unvordenklicher Zeit die Reinigung ausgeführt haben — und das ist der Fall —, ein Irrtum im bestehenden Recht hierzu nicht veranlassen können. Eine Observanz könnte sich daher wohl bilden und hat sich tatsächlich auch fast überall in Preußen gebildet.

Wie ist es aber da, wo die Anlieger sich erst zur polizeimäßigen Straßenreinigung angeschickt haben, als die Polizei die Nichtausführung der Reinigung unter Strafe stellte? Erblickt man in solchen Polizeiverordnungen einen die Reinigungspflicht der Anlieger begründenden Rechtstitel, so kann von einem Gewohnheitsrecht natürlich nicht die Rede sein. Tut man dies jedoch nicht, so ist u. E. Merlo allerdings darin beizutreten, daß sich dann eine Observanz nicht hat bilden können, und zwar um deswillen nicht, weil die Anlieger die Reinigung ohne Zweifel nicht ausgeführt haben würden, wenn sie gewußt hätten, daß ihnen eine Polizeiverordnung die Reinigungspflicht gar nicht auferlegen konnte, zur Reinigung nach dem bestehenden Rechte vielmehr die Gemeinde verpflichtet ist, weil also dann mit anderen Worten die Anlieger auf Grund eines die Bildung eines Gewohnheitsrechts hindernden Irrtums im bestehenden Rechte die Reinigung ausgeführt haben würden.

Da jedoch, wie hervorgehoben, tatsächlich die Anlieger fast in allen Städten und Dörfern die Reinigung schon seit unvordenklicher Zeit und nicht erst seit Erlaß der Polizeiverordnungen vorgenommen haben, so sind die Ausführungen Merlos ohne Bedeutung.

Außer Kuttner hat sich weder die Rechtsprechung noch die Literatur zu den Ausführungen Merlos geäußert. Auch

Jebens hat hierüber nicht näher gehandelt. Es findet sich in seiner Abhandlung über „Straßenreinigungslast“ (S. 452 des Preuß. VerwBl. 18. Jahrg.) nur an der Stelle, wo er den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts, daß eine Observanz „fast überall“ die Basis und den Inhalt des bestehenden Rechts darstelle, entgegentritt, eine Bemerkung des Inhalts, daß in dieser Richtung die Übung einiger Zurückhaltung und Vorsicht zu empfehlen sei, weil solchenfalls u. a. auch die Eventualität, daß ein gegen die Adjazenten sprechender tatsächlicher Brauch wesentlich vielleicht auf Irrtum beruhen möge, nicht ausreichend in Ansatz gebracht werde. Doch läßt sich hieraus mit Sicherheit ein Schluß auf Jebens Ansicht über die rechtliche Möglichkeit der Bildung einer die Anlieger zur Straßenreinigung verpflichtenden Observanz nicht ziehen.

§ 5.

3. Titel: Polizeiverordnung.

Es entsteht weiter die Frage, ob Polizeiverordnungen und Ortsstatuten besondere die Reinigungspflicht der Anlieger begründende Rechtstitel sind.

Vor allem ist es die Frage nach der Gültigkeit von Polizeiverordnungen, die von den Anliegern bei Vermeidung einer Geldstrafe die polizeimäßige Straßenreinigung fordern, deren Beantwortung wegen der großen Zahl der erlassenen Verordnungen von der hervorragendsten Bedeutung ist. Mit dieser Frage haben sich die höchsten Gerichtshöfe in zahlreichen Entscheidungen befaßt. Gerade Kammergericht und Oberverwaltungsgericht sind aber in ihrer Beantwortung zu entgegengesetzten Ergebnissen gelangt, und beide Gerichte haben lange Jahre jedes an seinem Standpunkte festgehalten. Heute ist endlich durch die Änderung der Auffassung des Kammergerichts zwischen den höchsten Gerichtshöfen eine Einigung erzielt. Doch ist u. E. die Beantwortung der Frage, wie sie uns heute die obersten Gerichte geben, keineswegs eine befriedigende. U. E. sind sämtliche von der Verpflichtung der Anlieger zur Straßenreinigung und von

deren Ausführung handelnden Polizeiverordnungen rechtsgültig, es sei denn, daß die Gemeinde oder ein Dritter — dies letztere kommt jedoch nicht vor — durch einen besonderen Rechtstitel zur polizeimäßigen Reinigung verpflichtet ist.

Übrigens ist die Frage nach der Rechtsgültigkeit von Polizeiverordnungen verschieden von der Frage, ob Polizeiverordnungen als besondere die Reinigungspflicht begründende Rechtstitel in Frage kommen können. Beide Fragen sind vielfach, so z. B. vom Reichsgericht, nicht scharf auseinandergehalten worden. Hier kommt es in erster Linie auf die letztere Frage an, nämlich ob es rechtlich möglich ist, mittels Polizeiverordnung Rechtssubjekte zu einer Leistung, z. B. der Straßenreinigung, zu verpflichten, die ihnen vordem kraft anderer Rechtsnorm noch nicht oblag, für sie also eine entsprechende Verpflichtung neu zu konstituieren.

Das Oberverwaltungsgericht hat sich zu dieser Frage geäußert in seinen Urteilen vom 29. 11. 1876, 26. 11. 1881, 13. 2. 1884, 30. 11. 1886, 19. 2. 1887, 15. 10. 1887, 23. 6. 1888, 16. 11. 1889, 20. 5. 1891, 5. 10. 1892, 8. 10. 1892, 29. 11. 1892, 20. 12. 1892, 14. 2. 1894 u. a. (vgl. E. Bd. 1 S. 265; E. Bd. 8 S. 355; E. Bd. 10 S. 203; E. Bd. 14 S. 399; E. Bd. 14 S. 402; Preuß. VerwBl. 9. Jahrg. S. 474; E. Bd. 17 S. 323; Preuß. VerwBl. 11. Jahrg. S. 194; daselbst Jahrg. 12 S. 617; E. Bd. 23, 378; Preuß. VerwBl. 14. Jahrg. S. 125; E. Bd. 24 S. 241; Preuß. VerwBl. 14. Jahrg. S. 437; Nr. 1 172). In diesen Urteilen hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt, durch Polizeiverordnung dürfe, weil die Verpflichtung zur Straßenreinigung an sich der Gemeinde obliege, sofern dieselbe nicht observanzmäßig für die Anlieger begründet sei, nur die etwa observanzmäßig für die Anlieger bestehende Reinigungspflicht im einzelnen geregelt, ihre Nichterfüllung unter Strafe gestellt werden, aber nicht eine bisher für die Anlieger noch nicht bestehende Reinigungspflicht für diese begründet werden. Die Polizeiverordnung könne, wie sie bestehende Verbindlichkeiten nicht abändern könne, auch darüber hinaus nicht rechtliche Verbindlichkeiten neu begründen, sondern nur die Art und Weise der Erfüllung bereits bestehender, und zwar auf anderweitiger rechtlicher Grundlage beruhender Ver-

bindlichkeiten ausgestaltend regeln. Neue Verpflichtungen konstituieren könne eine Polizeiverordnung aber nicht, weil die Polizeibehörde durch Schaffung neuen Rechtes die Grenzen ihrer Autonomie überschritten würde. Abändern dürfe eine Polizeiverordnung das bestehende Recht nicht, weil sie sich sonst in einen nach § 15 des Polizeigesetzes unzulässigen Widerspruch mit dem materiellen Recht setzen würde. Dies tue sie aber in bezug auf die Straßenreinigungslast, weil nach dem geltenden Rechte entweder die Gemeinde oder die Anlieger verpflichtet seien, die Auferlegung der Pflicht auf die Schultern der Anlieger daher eine Abänderung des bestehenden Rechtes bedeuten könnte[1]).

In ähnlicher Weise hat sich das Oberverwaltungsgericht übrigens auch bezüglich der Frage der Straßenunterhaltungslast ausgesprochen (vgl. Urteile in Bd. 10 auf S. 206, in Bd. 16 auf S. 56, in Bd. 19 auf S. 242 und im Preuß. VerwBl. 6. Jahrg. S. 60, 8 S. 314 und 10 S. 182).

Das Reichsgericht äußert sich zu der vorliegenden Frage in seinen Urteilen vom 17. 1. 1894 (Gruchot, Beiträge Bd. 38 S. 1070) und vom 6. 6. 1896 (Gruchot, Beiträge Bd. 40 S. 1062 u. Preuß. VerwBl. 17. Jahrg. S. 455). Das Reichsgericht hat in diesen Urteilen aber nur die Frage im Auge, ob es rechtlich möglich sei, daß Polizeiverordnungen bestehende Verpflichtungen ändern können, nicht dagegen die, ob da, wo ein Verpflichteter noch nicht vorhanden ist, eine Polizeiverordnung eine Verbindlichkeit neu begründen kann[2]). In der Beantwortung der obigen

---

[1]) Wo die Anlieger kraft Observanz zur Reinigung verpflichtet sind, kann von einer „Abänderung" natürlich nicht die Rede sein. Hier zeigt sich gerade der schon berührte Unterschied zwischen den Fragen, ob eine Pol.-V. als Rechtstitel in Betracht kommt, und ob und wann sie rechtsgültig ist. Liegt den Anliegern die Reinigungspflicht kraft Observanz ob, so sind die in Rede stehenden Polizeiverordnungen z. B. nach dem Oberverwaltungsgericht wohl gültig. Denn sie dürfen ja eine bereits bestehende Verpflichtung näher ausgestalten. Sie sind aber keine Rechtstitel, denn die Verpflichtung der Anlieger ist solchenfalls durch die Observanz begründet, und abändern können Pol.-V. bestehendes Recht nicht.

[2]) Daß das Reichsgericht diese Frage nicht berührt hat, erklärt sich daraus, daß es zu dem Ergebnis gelangt ist, daß ein Verpflichteter immer

Frage stimmt das Reichsgericht dem Oberverwaltungsgericht bei. Das Reichsgericht spricht in dem letztgenannten Urteile ausdrücklich aus, daß durch Polizeiverordnungen nicht eine Verpflichtung von der Gemeinde genommen und auf die Anlieger übertragen werden könnte. Denn aus dem bestehenden Rechte hervorgehende Verpflichtungen könnten gemäß § 15 des Gesetzes vom 11. 3. 1850 durch polizeiliche Vorschriften nicht geändert, sondern nur ausgestaltet werden.

Das Kammergericht hat dahingegen, wenigstens früher, in konstanter Judikatur den den Anliegern die Straßenreinigungspflicht auferlegenden Polizeiverordnungen für den Fall Gültigkeit zugesprochen, daß die Reinigungspflicht nicht bereits anderen physischen oder juristischen Personen obliege. Diese Auffassung hat das Kammergericht in seinem Urteile vom 20. 5. 1886 (Jahrb. Bd. 6 S. 282) eingehend begründet. Es hat an diesem Standpunkt festgehalten in seinen Entscheidungen vom 27. 6. 1892, 25. 2. und 21. 3. 1895 und vom 29. 5. 1899 (Jahrb. Bd. 33 S. 336, Bd. 16 S. 390. 392 und DJZ. Bd. 5 S. 50) u. a. Vgl. z. B. noch die im Jahrb. f. Entsch. des Kammergerichts in Bd. 1 auf S. 210, 269, in Bd. 2 auf S. 255, in Bd. 4 auf S. 318, in Bd. 6 auf S. 313 und in Bd. 9 auf S. 244, 247, sowie die in Bd. 3 auf S. 218 der Mitteilungen aus der Rechtspflege im Gebiete des vormaligen Kurfürstentums Hessen abgedruckten Urteile. Nachdem das Kammergericht in seiner neueren Entscheidung vom 19. 9. 1901 (S. 681 1901) seinen Standpunkt dahin modifiziert hatte, daß im Gebiete des allgem. Landrechts, worin die Pflicht zur Reinigung des Bürgersteigs für die Eigentümer der anstoßenden Häuser gesetzlich begründet sei, insoweit die Erfüllung dieser Pflicht durch Polizeiverordnung näher geregelt und ihre Nichterfüllung unter Strafe gestellt werden

---

da ist, da die Gemeinde zu reinigen habe, wenn die Anlieger nicht observanzmäßig hierzu verpflichtet seien. Wenn aber ein Verpflichteter immer da ist, so kommt auch nur jene Frage, ob Pol.-V. bestehendes Recht abändern können, in Betracht. Übrigens hat das Oberverwaltungsgericht, trotzdem es in bezug auf das Eintreten der Gemeinde für die Reinigung dem Reichsgericht beistimmt, doch die andere Frage auch berührt. Sie hat aber für den Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts keine Bedeutung.

könne, im übrigen dies aber nur dann geschehen dürfe, wenn die Straßenreinigungspflicht der Anlieger durch Ortsrecht begründet sei, hat es den früher vertretenen Standpunkt in seinem Endurteile vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S. C. 47 ff.) völlig aufgegeben und sich im Ergebnis der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts und des Reichsgerichts angeschlossen. Das Kammergericht hat an seinem neuesten Standpunkt auch in späteren Entscheidungen festgehalten, so z. B. noch in seinem Urteile vom 24. 9. 1904 (Johow Bd. 28 S. C. 58).

Das Kammergericht hat seine frühere Auffassung, besonders in dem erwähnten Urteile vom 20. 5. 1886, folgendermaßen begründet: die örtliche Polizeibehörde sei auf Grund des § 6 b, f des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850,[1]) also im Interesse des öffentlichen Verkehrs und des Lebens und der Gesundheit zum Erlaß einer die Straßenreinigungspflicht regelnden Polizeiverordnung befugt. Sie sei andererseits auch berechtigt, gerade die Anlieger zur Reinigung heranzuziehen. Denn dem Eigentümer der eine Straße begrenzenden Häuser stehe nach der Rechtsprechung des Obertribunals (vgl. Erk. vom 10. 4. 1866 und 22. 12. 1873, Striethorst, Arch. Bd. 62 S. 273, Bd. 72 S. 1) und des Reichsgerichts (vgl. Urteil vom 7. 3. 1882 E. Bd. 7 S. 213) ein Recht auf Benutzung der Straße und auf ungeschmälerte Kommunikation mit derselben zu, dieses Gebrauchsrecht stelle sich als eine durch stillschweigenden Vertrag erworbene Servitut dar, unterliege als solche ebenso wie das Eigentum der polizeilichen Regelung, und als ein Bestandteil dieser Regelung sei die durch die Polizeibehörde den Anliegern auferlegte Straßenreinigungspflicht anzusehen. Eine solche Polizeiverordnung stehe aber insbesondere auch nicht im Widerspruch mit § 3 des Gesetzes vom 11. 3. 1850, da dieser die Gemeinde nur zur Tragung der Kosten, nicht jedoch zur Reinigung selbst verpflichte. Weil aber eine solche Polizeiverordnung nicht in einem nach § 15 des Gesetzes unzulässigen Widerspruch mit den Gesetzen stehe, könne sie sehr wohl den Anliegern die Reinigungspflicht auferlegen, auch wenn es an der Unterlage eines zu

[1]) vgl. S. 48 Anm. 1.

Lasten der Anlieger bereits bestehenden Rechtsgrundes, etwa einer Observanz, fehle.

Diese Ausführungen des Kammergerichts sind in der Literatur einer scharfen Kritik unterzogen worden. Kuttner führt in dieser Beziehung im Verwaltungsarchiv (Bd. 4 S. 72ff.) aus, es unterliege zwar keinem Zweifel, daß die Straßenreinigungspflicht als solche dem polizeilichen Verordnungsrecht unterworfen sei. Allein aus den privatrechtlichen Beziehungen der Anlieger zum Straßenkörper sei eine Befugnis für die Polizeibehörde, diesen die öffentlichrechtliche Pflicht zur Straßenreinigung aufzuerlegen, nicht herzuleiten. Die Frage nach der Verpflichtung zur polizeimäßigen Reinigung einer Straße sei unabhängig von dem Eigentum oder sonstigen zivilrechtlichen Beziehungen zu derselben[1]). In demselben Sinne äußert sich Germershausen (a. a. O. S. 58). Er führt insbesondere noch weiter aus, die „Regelung", welcher ein Privatrecht durch Polizeiverordnungen im Interesse der Allgemeinheit unterworfen werden könnte, dürfe lediglich in einer Einschränkung der Ausübung bestehen, nicht aber in der Auferlegung von Rechtspflichten, welche an sich aus diesem Privatrechte nicht folgten. Es sei auch nicht ersichtlich, weshalb der bloß servitutisch und nur unter bestimmten Voraussetzungen Berechtigte vor dem Eigentümer, der in der Regel die Gemeinde sei, sollte herangezogen werden können. Schließlich fehle auch jeder Anhalt dafür, weshalb der stillschweigende Vertrag, welcher durch die Anlegung und Bebauung der Straße zwischen der Gemeinde und dem Anlieger geschlossen sei, die Übernahme einer derartigen Reinigungspflicht durch die Anlieger enthalten sollte.

Das Kammergericht hat in seinem Urteil vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S. C. 47) diese Bedenken anerkannt und demzufolge seinen früheren Standpunkt nicht mehr aufrechterhalten. Das Kammergericht hat in diesem Urteil, wie bereits an anderer

---

[1]) Dies ist jedoch nach der in der Abhandlung vertretenen Auffassung des Kammergerichts nicht der Fall; vgl. S. 25 ff. Wohl ist dem vorhergehenden Satze beizustimmen.

Stelle hervorgehoben ist, nach wie vor ausgesprochen, daß eine Verpflichtung der Gemeinde, für die Straßenreinigung zu sorgen, nicht aus § 3 des Gesetzes vom 11. 3. 1850 folge, und hieran hat es wiederum die wichtige vom Oberverwaltungsgericht nicht anerkannte Konsequenz geknüpft, daß eine den Anliegern die Straßenreinigungspflicht auferlegende Polizeiverordnung mit diesem Paragraphen auch nicht in Widerspruch stehen könne, daß mithin eine solche Polizeiverordnung nicht, wie das Oberverwaltungsgericht und das Reichsgericht annehme, weil im Widerspruch mit diesem § 3, unzulässig sei. Zu derselben Auffassung gelangt auch Jebens. Während aber Jebens ausspricht, ein Widerspruch mit § 3 könne nicht vorliegen, da dieser die Verpflichtungsfrage gar nicht regele, ein Widerspruch mit einer anderen gesetzlichen Bestimmung sei aber auch nicht vorhanden, führt das Kammergericht weiter aus, es sei wohl noch eine die Verpflichtungsfrage regelnde Bestimmung da, nämlich jener von ihm vertretene Rechtsgrundsatz, nach welchem der Gemeinde mangels eines anderen Verpflichteten die Reinigung obliege, und mit diesem Rechtsgrundsatz stehe eine die polizeimäßige Reinigung der Anlieger regelnde Polizeiverordnung in Widerspruch und sei daher nach § 15 des Polizeigesetzes nichtig. Auf Grund dieser Ausführungen hat sich das Kammergericht in Abweichung von seiner früheren Rechtsauffassung dem Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts und des Reichsgerichts im Ergebnis angeschlossen und ausdrücklich ausgesprochen, eine Polizeiverordnung, welche die Pflicht zur Reinigung einer Straße den Anliegern auferlege, finde im bestehenden allgemeinen Rechte keine Stütze, eine solche Verordnung könne daher nur eine durch besonderen Rechtsatz den Anliegern auferlegte Pflicht im einzelnen regeln und ihre Nichtbefolgung unter Strafe stellen.

In der Literatur sind u. a. Germershausen, Oertel, v. Roenne und Oppenhoff für die Auffassung, wie sie das Oberverwaltungsgericht und im Anschluß an dieses das Reichsgericht dargetan hat, eingetreten. Des Näheren verbreiten sich über die vorliegende Frage noch Merlo, Kuttner und Jebens.

Merlo erachtet es ebenfalls für unzulässig, die Reinigungspflicht durch Polizeiverordnung den Adjazenten aufzuerlegen, da eine auf Grund des Gesetzes von 1850 erlassene Polizeiverordnung rechtliche Verbindlichkeiten weder neu begründen noch bestehende Verpflichtungen abändern, vielmehr immer nur polizeiliche Anordnungen über die Art und Weise der Erfüllung solcher Verbindlichkeiten treffen könne, welche auf anderweiten rechtlichen Grundlagen beruhten, eine solche anderweite den Anwohnern die Straßenreinigungspflicht auferlegende rechtliche Grundlage aber nicht vorhanden sei. Nach dem für die Rheinprovinz noch geltenden Gesetze vom 11. frimaire VII (1. 12. 1798) sowohl wie nach § 3 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 liege die Verpflichtung zur Straßenreinigung der Gemeinde ob. Eine Verpflichtung auf seiten der Anlieger zur Reinigung sei nicht begründet, da sich insbesondere zu ihren Lasten eine Observanz nicht habe bilden können. Eine Auferlegung der Reinigungspflicht auf die Anlieger würde mithin eine Abänderung des bestehenden Rechtes bedeuten, abändern könne aber, wie hervorgehoben, eine Polizeiverordnung das bestehende Recht nicht. Auch würde andererseits eine dahingehende Polizeiverordnung gegen einen allgemeinen Rechtsgrundsatz verstoßen, nach welchem eine der Allgemeinheit zu statten kommende Verrichtung nicht einzelnen Bürgern auferlegt werden dürfe, und sei daher auch schon deshalb ungültig[1]).

Kuttner hat sich im Anschluß an diese Ausführungen Merlos zu der Frage geäußert. In seiner Rezension der Merloschen Schrift (Preuß. Verw.Arch. Bd. 4 S. 72ff.) stimmt er dem prinzipiellen, auch vom Oberverwaltungsgerichte vertretenen Standpunkt, daß eine Polizeiverordnung weder bestehende Verpflichtungen abändern, noch neue begründen könne, zu. Er

[1]) Merlo hat sich hiernach der prinzipiellen Auffassung des Oberverwaltungsgerichts über die Gültigkeit von Pol.-V. angeschlossen und weiter noch ein neues Argument ins Feld geführt, nämlich jenen Grundsatz, dessen Vorhandensein die Ungültigkeit der Polizeiverordnungen auch schon zur Folge habe. Er verneint aber im Gegensatz zum OVG. die Gültigkeit diesbezüglicher Pol.-V. in jedem Falle.

führt weiter aus, der von Merlo als vorhanden bezeichnete Rechtsgrundsatz könne die Ungültigkeit der Polizeiverordnungen nicht herbeiführen, da Rechtsgrundsätze, welche den ihnen widersprechenden Polizeiverordnungen die Gültigkeit nähmen, nach § 15 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz, also mit ausdrücklichen Vorschriften in Widerspruch stehen müßten. Es könne daher auch dahingestellt bleiben, ob jener allgemeine Rechtsgrundsatz in der Tat unbestritten bestehe. Kuttner bekämpft dann weiter, wie dies bereits an anderer Stelle hervorgehoben ist, die Ansicht Merlos, daß sich ein Gewohnheitsrecht zu Lasten der Anlieger nicht habe bilden können, und gelangt im Gegensatz zu Merlo[1]) zu der auch vom Oberverwaltungsgericht vertretenen Auffassung, daß die Reinigungspflicht der Anlieger regelnde Polizeiverordnungen zwar nicht als die Pflicht der Anlieger begründende Rechtstitel in Betracht kämen, wohl aber gültig sein könnten, nämlich wenn die Anlieger auf Grund einer Observanz zur Reinigung verpflichtet wären.

Einen völlig abweichenden Standpunkt nimmt Jebens ein. Wie bereits an anderer Stelle hervorgehoben ist, leugnet Jebens eine Verpflichtung der Gemeinde, mangels Vorhandenseins eines anderen Verpflichteten für die Straßenreinigung zu sorgen, behauptet vielmehr, daß die Gemeinde oder die Anlieger zur Reinigung nur verpflichtet seien, wenn ein besonderer sie verpflichtender Rechtstitel bestehe. Bestehe ein solcher aber weder zu Lasten der Gemeinde noch zu Lasten der Anlieger, so sei ein Verpflichteter gar nicht vorhanden. Von diesem Satze geht Jebens aus und behauptet, daß da, wo ein kraft besonderen Rechts Verpflichteter nicht vorhanden sei, eine

[1]) Der Gegensatz der Auffassung Merlos, daß die die Reinigungspflicht der Anlieger regelnden Polizeiverordnungen niemals einen Anspruch auf Gültigkeit erheben könnten, zu der Auffassung des OVG., des RG. und Kuttners beruht hiernach lediglich darauf, daß Merlo die Möglichkeit der Bildung einer Observanz zu Lasten der Anlieger leugnet. Würde er hierin der gegenteiligen Ansicht beipflichten, so würde auch er die event. Gültigkeit der Pol.-V. anerkennen müssen.

Polizeiverordnung wohl den Anliegern die Verpflichtung zur polizeimäßigen Straßenreinigung auferlegen könnte. Denn eine Polizeiverordnung könne zwar nicht da, wo ein Verpflichteter bereits vorhanden sei, diesem die Verpflichtung abnehmen und einem anderen auferlegen, also das bestehende Recht in bezug auf die Person des Trägers einer Verpflichtung ändern, sie könne aber wohl da, wo nach materiellem Rechte ein Verpflichteter noch nicht vorhanden sei, jemandem die Verpflichtung auferlegen, natürlich immer nur im Rahmen der Gesetze, sie könne daher insoweit neues Recht schaffen. Wenn eine Polizeiverordnung aber den Anliegern die Reinigungspflicht auferlege, so bewege sie sich innerhalb der vorgeschriebenen Schranken. Insbesondere sei ein die Ungültigkeit der Verordnung nach § 15 des Gesetzes von 1850 herbeiführender Widerspruch mit einer gesetzlichen Bestimmung nicht vorhanden. Es gäbe keine gesetzliche Bestimmung, die der Polizeiverordnung versage, wie überhaupt einen der gesetzlichen Regelung noch nicht unterworfenen Gegenstand praeter legem ihrerseits neu zu regeln, so auch dem einzelnen neue Pflichten gegenüber der Verwaltung aufzuerlegen. Jebens beruft sich hierfür auf Rosin, Polizeiverordnungsrecht 2. Aufl. S. 64, 65, 161.

Hiernach legt, was das Ergebnis anlangt, nur Jebens den die Straßenreinigungspflicht der Anlieger regelnden Polizeiverordnungen rechtsbegründende Wirkung bei, und zwar für den Fall, wo ein besonderer, sei es die Anlieger, sei es die Gemeinde verpflichtender Rechtstitel nicht gegeben ist. Das Oberverwaltungsgericht, das Kammergericht, das Reichsgericht, Merlo, Kuttner u. a. sprechen einer solchen Polizeiverordnung dahingegen die Eigenschaft als Rechtstitel in jedem Falle ab. Die Differenz der Ansichten beruht darauf, daß Jebens im Gegensatz zu den übrigen eine Verpflichtung der Gemeinde, mangels eines anderen Verpflichteten die Straßenreinigung zu bewirken, leugnet und in diese vom Oberverwaltungsgericht usw. nicht als richtig anerkannte Voraussetzung die ebenfalls mit Ausnahme des Reichsgerichts, das sich zu der grundsätzlichen Frage nicht geäußert hat, von den Vertretern jener anderen Ansicht nicht als richtig anerkannte Konsequenz knüpft, daß

eine Polizeiverordnung, wo ein kraft besonderen Titels Verpflichteter nicht da sei, innerhalb der vorgezogenen Schranken, insoweit neues Recht schaffen dürfe, als sie über die Person des Verpflichteten Bestimmungen treffen könne.

Was die Frage nach der Rechtsgültigkeit der von der Straßenreinigung durch die Anlieger handelnden Polizeiverordnungen anlangt, so spricht allein Merlo denselben jede Gültigkeit ab. Im Gegensatz zu ihm erkennen das Oberverwaltungsgericht, das Kammergericht, das Reichsgericht, Kuttner u. a. die Gültigkeit an, wenn die Reinigungspflicht der Anlieger bei Erlaß der Verordnungen bereits auf anderweiter Grundlage, z. B. einer Observanz, bereits begründet war. Jebens geht noch weiter, indem er sogar dann den Polizeiverordnungen auch Gültigkeit zuspricht, wenn ein besonderer die Verpflichtungsfrage regelnder Titel nicht vorhanden ist. Der Unterschied der Ansicht Jebens von den anderen ergibt sich aus dem Vorhergehenden. Die Differenz der Ansichten zwischen Merlo auf der einen und den Gerichten auf der anderen Seite erstreckt sich darauf, daß Merlo zwar einräumt, eine Polizeiverordnung könne über die Art und Weise bestehender Verbindlichkeiten Bestimmungen treffen, aber ausführt, für die Frage der Straßenreinigung sei eine rechtliche Grundlage, auf der eine Verpflichtung der Anlieger zur Reinigung beruhen könne, tatsächlich nicht vorhanden, da sich insbesondere zu ihren Lasten eine Observanz nicht habe bilden können.

U. E. verdient im Ergebnis die Ansicht Jebens den Vorzug. U. E. sind sämtliche von der Reinigungspflicht der Anlieger handelnden Polizeiverordnungen rechtsgültig[1]), es sei denn, daß die Gemeinde kraft besonderen Rechtstitels verpflichtet ist. Ist letzteres nicht der Fall und sind auch die Anlieger nicht auf Grund eines besonderen Rechtstitels zur Reinigung verpflichtet, so wirkt eine den Anliegern die Reinigungspflicht auferlegende Polizeiverordnung rechtsbegründend.

Auszugehen ist von dem mit Ausnahme von Jebens von der gesamten übrigen Literatur und von der gesamten Recht-

[1]) Selbstverständlich vorausgesetzt, daß sie in rechtsgültiger Weise erlassen sind.

sprechung aufgestellten Satze, daß die Gemeinde mangels Vorhandenseins eines Verpflichteten als solche die polizeimäßige Straßenreinigung zu bewirken hat. Da aber hiernach die Gemeinde nur mangels Vorhandenseins eines, sei es nun sie selbst oder die Anlieger verpflichtenden Rechtstitels als solche zur Reinigung verpflichtet ist, so kann, wenn ein solcher besonderer Rechtstitel nicht besteht, eine die Reinigungspflicht den Anliegern auferlegende Polizeiverordnung auch nicht in Widerspruch mit jener Verpflichtung der Gemeinde stehen, wie das das Oberverwaltungsgericht, das Kammergericht, das Reichsgericht, Merlo, Kuttner usw. allerdings annehmen. Würde ein Widerspruch mit jener Verpflichtung der Gemeinde vorhanden sein, so würde eine derartige Polizeiverordnung nach § 15 des Polizeigesetzes unstreitig ungültig sein. Er ist aber tatsächlich nicht vorhanden, und zwar nicht wegen der subsidiären Natur jenes Satzes. Liegt jemandem eine Verpflichtung nur dann ob, wenn ein anderer zu der Leistung Verpflichteter nicht vorhanden ist, und besteht eine einem anderen die Verpflichtung auferlegende Polizeiverordnung, so ist es bei der Prüfung der Gültigkeit der Verordnung so anzusehen, als ob jene subsidiäre Verpflichtung nicht vorhanden wäre, so daß die Polizeiverordnung nicht deshalb ungültig sein kann, weil sie mit ihr in Widerspruch steht. Jene Verpflichtung ist eben nicht da, so daß die Polizeiverordnung hier ein vacuum regelt. Die Frage, ob den Anliegern die Straßenreinigungspflicht auferlegende Polizeiverordnungen mangels Vorhandenseins besonderer, die Verpflichtungsfrage regelnder Rechtstitel als Rechtstitel für die Verpflichtung der Anlieger in Betracht kommen können, läuft daher lediglich auf die Frage hinaus: Ist es rechtlich möglich, mittels Polizeiverordnung Rechtssubjekte zu einer Leistung zu verpflichten, wenn eine solche Leistung nach dem materiellen Rechte vordem noch niemandem oblag, also insoweit neues Recht zu schaffen? Oberverwaltungsgericht, Kammergericht, Merlo, Kuttner u. a. haben ja zwar ausgesprochen, daß Polizeiverordnungen nicht als Quelle für das materielle Recht in Frage kämen. Doch ist u. E. entgegen dieser Auffassung mit Jebens

die Frage zu bejahen. Innerhalb der gezogenen Schranken ist eine Polizeiverordnung regelmäßig gültig. Sie ist nur dann nicht rechtsgültig, wenn sie mit dem bestehenden Rechte in Widerspruch steht. Ein solcher Widerspruch ist aber nicht vorhanden, da es sich hier um einen Gegenstand handelt, der als einer Regelung bisher noch nicht unterworfen anzusehen ist. Eine Polizeiverordnung ist aber nur im Falle des Widerspruchs mit dem bestehenden Rechte ungültig. Eine weitere Schranke, etwa dahingehend, eine Polizeiverordnung dürfe kein neues Recht schaffen, ist ihr nicht gezogen. Deshalb ist auch anzunehmen, daß sie innerhalb der ihr gesteckten Grenzen auch neues Recht schaffen kann. Eine den Anliegern die Reinigung mangels Bestehens eines besonderen Titels auferlegende Polizeiverordnung bewegt sich aber in den zulässigen Grenzen, denn die polizeimäßige Straßenreinigung ist ihr auf Grund der §§ 6b, f des Gesetzes vom 11. 3. 1850[1]) zur Regelung zugewiesen.

Die Polizeiverordnung kommt aber als die Reinigungspflicht der Anlieger begründender Rechtstitel nur in Betracht, wenn, wie hervorgehoben, eine Regelung noch nicht durch besonderen Rechtstitel erfolgt ist, sei es, daß dieser besondere Titel die Anlieger, sei es, daß er die Gemeinde zur Reinigung verpflichtet, denn solchenfalls hat das materielle Recht ausdrücklich Stellung zu dem Gegenstande genommen in der Weise, daß es einen Träger der Verbindlichkeit zur Reinigung geschaffen hat. Wo aber bereits nach materiellem Recht ein Verpflichteter vorhanden ist, kann die Polizeiverordnung unstreitig nicht mehr rechtsbegründend wirken. Wohl aber sind die diesbezüglichen Verordnungen, welche den Anliegern die Reinigungspflicht „auferlegen", rechtsgültig, wenn die Anlieger schon nach dem bestehenden Rechte, z. B. auf Grund einer Observanz, pflichtig waren, denn sie dürfen unstreitig bereits bestehende Verbindlichkeiten innerhalb der vorgezeichneten Schranken, und dazu gehört

[1]) Der § 6 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 (GS. S. 265 f.) lautet, soweit er hier in Frage kommt: „Zu den Gegenständen der ortspolizeilichen Vorschriften gehören: b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern; f) Sorge für Leben und Gesundheit;" ...

das Gebiet der Straßenreinigung, im einzelnen regeln. Da aber die von der Reinigungspflicht der Anlieger handelnden Polizeiverordnungen einmal hiernach rechtsgültig sind, wenn die Verpflichtung der Anlieger schon aus einem besonderen Titel begründet war, sodann auch, wenn eine Regelung durch besonderen Titel überhaupt noch nicht stattgefunden hat — hier kommen sie sogar als Rechtstitel in Frage —, so sind die in Rede stehenden Verordnungen, weil tatsächlich ja nur Gemeinde und Anlieger als zur Reinigung verpflichtet in Betracht kommen, regelmäßig rechtsgültig, es sei denn, daß die Gemeinde durch einen besonderen Titel zur Reinigung verpflichtet ist.

Als besondere die Reinigungspflicht der Gemeinde begründende Rechtstitel kommen zunächst wieder Gesetz und Observanz in Frage. Was die Observanz anlangt, so hat sich tatsächlich nirgends eine solche zu Lasten der Gemeinde gebildet. Zu verwechseln ist hiermit natürlich nicht der Fall, wo die Gemeinde etwa seit unvordenklicher Zeit vor ihren Grundstücken gereinigt hat[1]), denn hier hat die Gemeinde als Anlieger gehandelt und nicht als Gemeinde. Eine Observanz kann sich keinesfalls hieraus zu Lasten der Gemeinde als solcher gebildet haben. Von Bedeutung als besonderer Rechtstitel ist hier allein der Fall der Übernahme der Reinigungspflicht von den Anliegern durch die Gemeinde, ein Fall, der gerade in letzter Zeit und hauptsächlich in den größeren Städten häufig eingetreten ist. Eine solche rechtsgültig und unter Zustimmung der Polizeibehörde vollzogene Übernahme ist nach dem bestehenden Rechte ein die Reinigungspflicht der Gemeinde begründender Rechtstitel. Der Regel nach kann die Gemeinde alles in den Kreis ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des einzelnen fördert. Hierzu gehört aber unbestritten die Straßenreinigung. Die Gemeinde kann daher auch — mit Zustimmung der Polizeibehörde — die Straßenreinigungspflicht übernehmen, und zwar dergestalt, daß

---

[1]) Cohen hebt im Verwaltungsarchiv übrigens hervor, daß die Gemeinde selbst vor den öffentlichen Gebäuden gar nicht gereinigt habe. Er bezeichnet dies drastisch als „ein Stück fröhlichen Mittelalters"!

zwischen der Polizei und den früher verpflichteten Anliegern ein Rechtsverhältnis nicht mehr fortbesteht, vielmehr Alleinverpflichtete nunmehr die Gemeinde geworden ist.

Bezüglich der Unterhaltung der Bürgersteige hat das Oberverwaltungsgericht so schon mehrfach entschieden, vgl. das das neuere Urteil vom 12. 10. 1905 (DJZ. 11. Jahrg. Nr. 6 S. 374). Diese Entscheidung läßt sich ohne weiteres analog auf die Frage der Straßenreinigung anwenden. So auch Jebens, Preuß. VerwBl. 18. Jahrg. S. 454.

Kann die Gemeinde auch lediglich die Ausführung der Reinigung übernehmen, ohne die Anlieger von der ihnen obliegenden Verpflichtung zu befreien? Kann die Gemeinde, was dasselbe bedeutet, also die Anlieger zwingen, zur Erfüllung der ihnen obliegenden Straßenreinigungspflicht sich kommunaler Reinigungsinstitute zu bedienen? Diese Frage ist mit dem Oberverwaltungsgericht zu verneinen. Wohl steht es den Anliegern frei, die Institute zu benutzen. Zwingen kann sie die Gemeinde hierzu aber nicht. Würde sich die Gemeinde doch, wenn sie die Anlieger hierzu zwingen wollte, in ein Rechtsverhältnis hineindrängen, das zwischen den Anliegern und der Polizeibehörde besteht, also in keiner Weise sie selbst angeht, und das kann sie unstreitig nicht[1]). Zur Benutzung der Reini-

[1]) Die Gemeinde erreicht aber, wenn sie die Reinigungspflicht übernimmt, insofern dasselbe, als sie in beiden Fällen die Reinigung ausführt. Ein Unterschied besteht nur hinsichtlich der Art und Weise der Kostenregelung. — Die Kostenregelung kommt natürlich nur dann in Frage, wenn die Gemeinde die Reinigung durch ihre Institute ausführt, sei es, daß sie zur Reinigung verpflichtet ist, sei es, daß die Anlieger hierzu verpflichtet sind und sie bloß deren Verpflichtung ausführt. Der letztere Fall tritt, wie gesagt, nur dann ein, wenn die reinigungspflichtigen Anlieger freiwillig die Institute benutzen oder auf Anordnung der Polizei. — Ist die Gemeinde zur Reinigung verpflichtet und führt sie die Reinigung aus, so ist das Mittel der Gemeinde, sich für die erwachsenen Kosten Deckung zu verschaffen, verschieden, je nachdem ob die Gemeinde schon ursprünglich zur Reinigung verpflichtet war oder ob sie erst durch nachträgliche Übernahme der Pflicht es geworden ist. — Sind die Anlieger pflichtig und die Gemeinde führt lediglich in Erfüllung dieser den Anliegern obliegenden Verpflichtung die Reinigung aus, so ist die Erhebung von „Gebühren“ am Platze. — Wenn die Gemeinde dagegen selbst die Ver-

gungsinstitute zwingen kann die reinigungspflichtigen Anlieger aber die Polizei. Die Polizei kann über die Art und Weise der Erfüllung der den Anliegern obliegenden Verbindlichkeit Bestimmungen treffen. Eine dahingehende Bestimmung der Polizei, die Anlieger sollten nicht selbst die Reinigung ausführen, sondern sich zur Ausführung besonderer Institute bedienen, ist aber eine Bestimmung über die Art und Weise der Erfüllung. Was also der Gemeinde hier versagt ist, darüber kann die Polizei Anordnungen treffen. Der Polizeibehörde ist danach das Mittel in die Hand gegeben, die zur Reinigung in natura verpflichteten Anlieger zu zwingen, die Reinigung durch öffentliche Institute ausführen zu lassen. Das heißt aber, da die Gemeinde nicht ohne Entgelt die Reinigung durch ihre Institute eintreten läßt, die Polizei kann durch Ausübung jenes Rechtes die den Anliegern vordem obliegende Naturalleistung in eine Geldleistung verwandeln. Der Gemeinde ist es freilich versagt, die reinigungspflichtigen Anlieger zur Benutzung ihrer Reinigungsinstitute zu zwingen. Die Gemeinde kann aber ebenfalls auf einem anderen Wege die Umwandlung der den Anliegern in natura obliegenden Verpflichtung in eine Geldleistung erreichen, nämlich durch Übernahme der Reinigungspflicht. Denn solchenfalls haben alle Einwohner, also auch die vorher pflichtigen Anlieger, wie das Oberverwaltungsgericht beispielsweise in seiner Entscheidung vom 14. 12. 1898 (E. Bd. 42 S. 19 ff.) ausdrücklich ausgesprochen hat, einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des § 9 des preuß. Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 1893, so daß sie

---

pflichtete ist, so kann niemals von „Gebühren" der Anlieger die Rede sein, und zwar um deswillen nicht, weil hier die Gemeinde durch Ausführung der Reinigung nicht den Anliegern etwas leistet, vielmehr nur ihre eigene Verpflichtung erfüllt. Das eine Entschädigung erst zu einer Gebühr stempelnde Moment von Leistung und Gegenleistung fehlt. Eine Gebühr kann solchenfalls daher nicht in Frage stehen. Hat die Gemeinde die Reinigungspflicht erst nachträglich übernommen, so sind solchenfalls nach den Entsch. d. OVG. „laufende Beiträge" am Platze, anderenfalls dagegen muß die Gemeinde die durch die Reinigung entstehenden Kosten aus ihren Einkünften bestreiten. Letzterenfalls haben daher nicht nur, wie in den beiden anderen Fällen, einzelne Gruppen, sondern alle Gemeindemitglieder zu den Kosten beizutragen.

zu laufenden Geldbeiträgen zu den Kosten der Straßenreinigung herangezogen werden können. Hiernach ist entgegen z. B. der Auffassung Merlos eine Umwandlung der den Anliegern obliegenden Naturalleistung in eine Geldleistung sehr wohl rechtlich zulässig, und zwar kann eine solche Umwandlung sowohl die Gemeinde als auch die Polizei herbeiführen. Dagegen ist Merlo allerdings insofern beizutreten, als die Gemeinde nicht eine Umwandlung in der Art herbeiführen kann, daß sie die Anlieger zur Benutzung öffentlicher Reinigungsinstitute — gegen Entgelt — zwingt.

§ 6.

4. Titel: Ortsstatut.

Schließlich erübrigt noch die letzte Frage, ob den Anliegern die Verpflichtung zur Straßenreinigung auferlegende Ortsstatute die Verpflichtung der Anlieger begründende Rechtstitel sind. Tatsächlich haben viele Gemeinden, die nicht selbst zur Reinigung bereit waren, da, wo eine die Anlieger zur Reinigung verpflichtende Observanz nicht bestand oder wenigstens schwer nachweisbar war, solche Ortsstatute erlassen. Würde es rechtlich zulässig sein, mittels Ortsstatuts die Anlieger zur Reinigung zu verpflichten, so würden in denjenigen Gemeinden, welche solche Ortsstatuten erlassen haben, in jedem Falle die Anlieger pflichtig sein, und zwar würde sich die Verpflichtung der Anlieger solchenfalls, wenn eine Observanz zu ihren Lasten bestände, auf diese, sonst auf das Ortsstatut stützen. Es würde dann also des meist recht schwer zu erbringenden Nachweises des Bestehens einer die Anlieger verpflichtenden Observanz gar nicht erst bedürfen. Wenn solche Ortsstatuten rechtsgültig die Verpflichtung der Anlieger begründen könnten, so würden die Anlieger, wenn Statuten dieser Art bestehen, mithin immer pflichtig sein. Aus diesen Gründen hat denn auch das solche Ortsstatuten für rechtlich zulässig erklärende Kammergericht in seinem mehrerwähnten Urteile vom 7.4.1902 eine Regelung durch Ortsstatut, soweit nicht ein Gesetz vorläge

oder die Gemeinden nicht selbst zur Reinigung bereit wären, empfohlen. Jedenfalls geht auch hieraus schon hervor, welche Bedeutung der vorliegenden Frage zukommt.

Gegen die Regelung der Straßenreinigungspflicht durch Ortsstatut, wie sie in vielen Gemeinden geschehen ist, sind in der Literatur mannigfache Bedenken geäußert worden, so von Merlo, Jebens, Germershausen und Oertel.

Merlo erachtet derartige Ortsstatute aus demselben Grunde für unzulässig, aus welchem er die entsprechenden Polizeiverordnungen für rechtsungültig erklärt hat, weil nämlich Ortsstatute, welche den Anliegern die Straßenreinigung zur Pflicht machten, in einem unzulässigen Widerspruch mit gesetzlichen Bestimmungen ständen. Nach gesetzlicher Bestimmung läge die Reinigungspflicht der Gemeinde ob. Nach gesetzlicher Bestimmung dürfe auch eine der Allgemeinheit zu statten kommende Verrichtung nicht einzelnen Bürgern auferlegt werden.

Jebens (vgl. Preuß. VerwBl. 18. Jahrg. S. 454) spricht ausdrücklich aus, daß es den Gemeinden versagt sei, ein die Adjazenten gegenüber der Polizeibehörde verpflichtendes Verhältnis behufs der eigenen Entlastung ihrerseits neu einzuführen, und zwar schon deshalb, weil sie damit nicht in eigenen Angelegenheiten von ihrer Autonomie Gebrauch machen würden. Jebens spricht an dieser Stelle aus, daß die Frage der Straßenreinigungslast der der Unterhaltung der Bürgersteige gerade in diesem Punkte so nahe stehe, daß sich der vom Oberverwaltungsgericht bezüglich jener Frage bereits ausgesprochene Satz, wie sich überhaupt manches für die erstere Frage gewonnene Ergebnis ohne weiteres auch für die letztere als verwertbar erweise, auf das Gebiet der Straßenreinigung übertragen lasse[1]). So habe das Oberverwaltungsgericht auch selbst schon in Ansehung der Straßenreinigungslast die Bahnen häufig verfolgt, die es bei Erörterung der Frage, die Bürgersteige herzustellen und zu unterhalten, eingeschlagen habe. Bezüglich

---

[1]) Jetzt hat ja das Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 29. 5. 1905 (Preuß. VerwBl. 27. Jahrg. S. 177 ff.) auch tatsächlich für die Frage der Straßenreinigungslast ausdrücklich so entschieden.

der Frage der Unterhaltung der Bürgersteige habe aber das Oberverwaltungsgericht u. a. ausgesprochen: Versagt sei es den Gemeinden einmal, in dem Falle, wenn es an einer die Adjazenten verpflichtenden objektiven Rechtsnorm noch fehle, ihrerseits — etwa mittels Statuts — die Verpflichtungsfrage in der Weise zu regeln, daß fortan an ihrer Statt und sie liberierend die Adjazenten unmittelbar der Polizeibehörde gegenüber haften sollten, versagt ferner[1]) . . ., versagt endlich auch, die Adjazenten zur Herstellung und Unterhaltung der Bürgersteige in natura mittels Statuts zu verpflichten. Der erstere dieser Sätze lasse sich ohne weiteres, wie gesagt, auf die Frage der Straßenreinigungslast anwenden, der letztere dagegen nicht, denn mit der Entscheidung der Frage, daß ein Ortsstatut, das den Anliegern die Straßenunterhaltung auferlege (vgl. z. B. Entsch. d. OVG. Bd. 16 S. 48, 56, Bd. 19 S. 70, 77), ungültig sei, sei noch nicht über ein Ortsstatut entschieden, das den Anliegern lediglich die Straßenreinigung auferlege, denn Straßenunterhaltung gehöre zu den kunst- und chausseemäßigen Arbeiten, diese gehöre aber nicht zu den Diensten des § 53 der westfälischen Städteordnung (§ 68 KAG.). Unter „Diensten“ in diesem Sinne seien nur fungible Handlungen zu verstehen. Der Gesichtspunkt, daß in der Herstellung eines Bürgersteigs die „Anfertigung eines Werkes“ im Gegensatz zur Leistung von Diensten liege, sei aber für jenen Satz allein maßgebend gewesen. Hiernach könnten die Gemeinden die Anlieger wohl zur Ausführung der der Gemeinde obliegenden Reinigungspflicht heranziehen, sie könnten aber nicht die ihnen obliegende Verpflichtung von sich auf die Anlieger abwälzen.

Germershausen (a. a. O. S. 59) und Oertel (a. a. O. S. 264) erklären es für unzulässig, mittels Ortsstatuts die Reinigungspflicht auf die Anlieger abzuwälzen, weil die Gemeinde hiermit die Grenzen der Autonomie überschreiten würde. Merlo gelangt übrigens hiernach zu dem Ergebnis, daß die Anlieger

[1]) An der entsprechenden Stelle des Textes ist auch darauf hingewiesen worden, daß die dort angeführte Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts derjenigen analog sei, die es auf dem Gebiete der Bürgersteigunterhaltung getroffen hat.

zur polizeimäßigen Straßenreinigung gar nicht verpflichtet sein können, es sei denn, daß ein ihnen die Verpflichtung ausdrücklich auferlegendes Gesetz bestände, was ja aber regelmäßig nicht besteht. Polizeiverordnungen und Ortsstatuten erkennt er als die Reinigungspflicht der Anlieger begründende Rechtstitel nicht an, Observanz erkennt er zwar als Rechtstitel an, leugnet aber bezüglich der Straßenreinigungslast die Möglichkeit der Bildung einer solchen zu Lasten der Anlieger.

Das Oberverwaltungsgericht hat in seinem Urteile vom 29. 5. 1905 (Preuß. VerwBl. 27. Jahrg. S. 177 f.) analog den früheren Entscheidungen, in welchen es die Auferlegung der Unterhaltung der Bürgersteige mittels Ortsstatuts auf die Anlieger für unzulässig erklärt hat, ausdrücklich ausgesprochen, ein Ortsstatut, welches den Anliegern die Straßenreinigungspflicht auferlege, scheide als Rechtsquelle für die Reinigungspflicht aus. Das Gericht führt zur Begründung seines Standpunktes in den Urteilsgründen folgendes aus: Hinsichtlich der Zulässigkeit ortsstatutarischer Regelung auf dem Gebiete der Straßenreinigungspflicht sei zu unterscheiden, ob der Polizei gegenüber die Pflicht der Gemeinde obliege und verbleiben solle und die ortsstatutarischen Bestimmungen im Rahmen dieses Verhältnisses zur Ordnung kommunaler Verpflichtungen der Gemeindeangehörigen — oder einzelner Klassen derselben, wie der Straßenanlieger in bezug auf die Ausführung der Straßenreinigung — ergingen, oder ob die Pflicht für die Gemeindeangehörigen — oder Klassen von solchen — als Polizeilast begründet oder bestehendenfalles anderweit geordnet werden solle, so daß von irgend welcher Verpflichtung der Gemeinde als solcher nicht oder nicht mehr die Rede sei und demzufolge die ortsstatutarische Satzung sich auf einem Gebiete bewege, auf dem es an jeder Beteiligung der Gemeinde als Trägerin der Polizeilast fehle. Für den Fall der letztgenannten Art könne jedenfalls die rechtliche Möglichkeit nicht zugegeben werden, eine Verpflichtung der Anlieger zur Straßenreinigung als Polizeilast im Wege der kommunalen Autonomie zu begründen oder zu regeln. Auf § 68 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 1893 könne hierbei nicht für eine gegenteilige Auffassung zurückge-

griffen werden, denn dieses Gesetz beziehe sich nur auf Gemeindeabgaben. Es regele die Berechtigung der Gemeinden, zur Deckung ihrer Ausgaben und Bedürfnisse Gebühren und Beiträge, indirekte und direkte Steuern zu erheben und Naturaldienste zu fordern. Seine Bestimmungen könnten demnach nur da Anwendung finden, wo sich die Gemeinde für die ihr obliegenden Lasten, darunter gegebenenfalls auch die Straßenreinigungslast Deckung verschaffen wolle, nicht aber in Fällen, in denen damit gerechnet werde, daß diese Last gerade nicht der Gemeinde, sondern den Anliegern obliege. Die genannte Gesetzesbestimmung könne nicht dazu verwertet werden, eine der Gemeinde obliegende Last dergestalt auf die Straßenanlieger abzuwälzen, daß der Polizei gegenüber nicht die Gemeinde, sondern lediglich die Anlieger für die Erfüllung der Pflicht aufzukommen hätten. Auch § 11 der Städteordnung vom 30. 5. 1853 vermöge, wenn ein zur Zeit des Inkrafttretens des Kommunalabgabengesetzes bereits bestehendes Ortsstatut etwa auf Grund dieser Gesetzesbestimmung erlassen worden sei, nicht die Begründung oder Regelung einer Straßenreinigungspflicht der Anlieger als Polizeilast zu stützen, denn diese Städteordnung gewähre den Stadtgemeinden die Autonomie auch nur für den Bereich ihrer eigenen Angelegenheiten, und dieser Bereich werde überschritten, sobald die Stadt es unternehme, im Wege des Ortsstatuts ein lediglich die Anlieger gegenüber der Polizei verpflichtendes Verhältnis behufs ihrer eigenen Entlastung zu begründen oder ein bereits bestehendes Verhältnis dieser Art anderweit zu regeln. Möge auch selbst in Fällen der vorliegenden Art den Gemeinden der Weg ortsstatutarischer Satzung nicht völlig verschlossen sein, so setze dies doch voraus, daß die Gemeinde, wie dies auch schon im Preuß. VerwBl. 17. Jahrg. S. 449, 20. Jahrg. S. 474 und in der Entsch. d. OVG. Bd. 42 S. 19 ff. ausgesprochen sei, an der Abhaltung der Last selbst beteiligt sei und daß diese Beteiligung die Grundlage der ortsstatutarischen Regelung bilde. Dagegen sei es den Gemeinden nicht gestattet, im Wege ihrer Autonomie Verpflichtungen Dritter, auch wenn dies ihre Gemeindeangehörigen seien, der Polizei gegenüber zu begründen oder, zwischen die Polizei und die Verpflichteten sich

eindrängend, bestehende polizeiliche Verbindlichkeiten ihrerseits zu regeln.

Dieser Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts scheint Jebens zuzustimmen. Er hat sich zwar nach diesem Urteile des Oberverwaltungsgerichts noch nicht zu der Frage geäußert, doch deckt sich der von ihm bereits vertretene Standpunkt (vgl. S. 53ff.) im wesentlichen hiermit.

Dahingegen hat das Kammergericht in seinem Erkenntnis vom 7. 4. 1902 (Johow Bd. 24 S. C. 41ff., 48ff.) ein den Anliegern die Straßenreinigungspflicht auferlegendes Ortsstatut als Rechtsquelle für die Begründung einer Pflicht der Anlieger anerkannt, und zwar einerlei, ob ein derartiges Ortsstatut vor oder nach Erlaß des Kommunalabgabengesetzes erlassen sei. Nur bedürfe ein solches Ortsstatut der Bestätigung durch den Bezirksausschuß. Es handele sich hier nämlich um „Handdienste", um Dienste, welche durch die eigene Kraft des Pflichtigen geleistet würden. Dieselben seien nach § 68 Abs. 2 Kommunalabgabengesetzes zwar regelmäßig von sämtlichen Steuerpflichtigen gleichheitlich zu leisten; es seien jedoch hiervon nach dem letzten Satze dieses Absatzes Abweichungen mit Genehmigung (des Bezirksausschusses) zulässig. Solche Abweichungen könnten demnach mit Genehmigung des Bezirksausschusses auch zuungunsten der Anlieger vorgeschrieben werden. Jedenfalls schließe nicht, wie dies von Merlo, Germershausen, Oertel und Jebens beispielsweise behauptet sei, die erwähnte Pflicht der Gemeinden, für die Straßenreinigung Sorge zu tragen, die Möglichkeit aus, die Mitglieder zur Erfüllung dieser Pflicht heranzuziehen. Vielmehr bilde es die Regel, daß die Gemeinde die ihr obliegenden Pflichten nur unter Mitwirkung der Gemeindeangehörigen erfüllen könne, indem sie dieselben zu Geldleistungen, zu Hand- und Spanndiensten heranziehe. Durch ein derartiges auf Gemeindebeschluß (§ 68 Abs. 1 Kommunalabgabengesetzes) beruhendes Ortsstatut werde aber eine öffentlichrechtliche Verpflichtung der zu Leistungen herangezogenen Personen begründet, welche, soweit es sich um Hand- und Spanndienste handele, durch Polizeiverordnungen gemäß § 6 b, f und i Ges. vom 11. 3. 1850 polizeilich geregelt und erzwingbar gemacht werden könnten. Im

gleichen Sinne habe der Senat auch bereits früher betreffs der Verpflichtung von Gemeindeangehörigen zur Leistung von Feuerwehrdiensten in den Urteilen vom 10. 1. 1901 (Goltdammer, Arch. Bd. 47 S. 462) und vom 23. 5. 1901 (Johow Jahrb. Bd. 22 S. C. 87) entschieden.

Hiernach geben Kammergericht und Oberverwaltungsgericht die Möglichkeit der Regelung des Gegenstandes mittels Ortsstatutes insoweit zu, als durch ein Ortsstatut, das vom Bezirksausschuß bestätigt sei, die Anlieger zur Reinigung der Straßen in natura verpflichtet würden. Während aber das Oberverwaltungsgericht die Auffassung vertritt, daß durch ein solches Ortsstatut die Verpflichtungsfrage nur im Innenverhältnis zwischen Gemeinde und Anliegern geregelt werde, nach außen aber nach wie vor die Gemeinde der Polizeibehörde gegenüber verpflichtet bleibe, so behauptet das Kammergericht, daß durch ein derartiges Statut die Verpflichtungsfrage dergestalt geregelt werde, daß die Anlieger an die Stelle der Gemeinde träten und anstatt dieser nunmehr der Polizeibehörde gegenüber unmittelbar hafteten. Der Streit zwischen dem Oberverwaltungsgericht und dem Kammergericht gipfelt daher in der Frage, ob durch ein den Anliegern die Straßenreinigungspflicht auferlegendes Ortsstatut eine Verpflichtung der Anlieger der Polizeibehörde gegenüber oder lediglich der Gemeinde gegenüber begründet wird. Was die Beantwortung dieser Frage anlangt, so verdient u. E. die Auffassung des Kammergerichts den Vorzug. Unstreitig kann die Gemeinde mittels Statuts die Anlieger zur Reinigung in natura verpflichten. Weshalb soll sie aber da, wo sie dies getan hat, nicht von der Verpflichtung frei sein? Weshalb soll sie da nach wie vor der Polizeibehörde gegenüber haften? Das Oberverwaltungsgericht meint, weil das Kommunalabgabengesetz, auf Grund dessen der Erlaß solcher Ortsstatute zulässig sei, nur das Innenverhältnis zwischen Gemeinde und Gemeindeangehörigen regele und die Gemeinde, wo sie der Polizeibehörde gegenüber Dritte verpflichte, über die zulässigen Grenzen der Autonomie hinausgehe. Dies vermag jedoch den Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts nicht zu rechtfertigen. Durch ein dahingehendes Ortsstatut wird vielmehr die öffentlichrechtliche Pflicht der An-

lieger der Polizeibehörde gegenüber begründet. Es kommt daher ein solches Ortsstatut als Rechtstitel für die Pflicht der Anlieger in Betracht, natürlich wiederum nur dann, wenn nicht die Anlieger bereits auf Grund eines anderen Titels verpflichtet sind. Eine Abwälzung der Reinigungspflicht von seiten der Gemeinde auf die Anlieger ist zulässig, und zwar einerlei, worauf sich die Pflicht der Gemeinde stützt. Die Polizeibehörde kann da, wo ein derartiges Ortsstatut besteht, die Anlieger unmittelbar zur Reinigung anhalten. Einer Prüfung, worauf sich die Pflicht der Anlieger stützt, ob auf das Statut oder etwa einen anderen Titel (z. B. eine Observanz), bedarf es solchenfalls nicht. Denn, wo ein solches Ortsstatut besteht, sind die Anlieger immer pflichtig. Beruht ihre Pflicht nicht auf einem besonderen Titel, so gründet sie sich eben auf das Statut. Ist aber ein besonderer sie verpflichtender Rechtstitel vorhanden, so stützt sie sich auf diesen. Jedenfalls sind also die Anlieger da, wo ein solches Statut besteht, immer pflichtig.

Das Gesamtergebnis ist hiernach folgendes: In den preußischen Stadt- und Landgemeinden sind zur polizeimäßigen Straßenreinigung verpflichtet:

Nach der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts die Gemeinden, es sei denn, daß besondere die Reinigungspflicht der Anlieger begründende Rechtstitel vorhanden sind. Als solche kommen nach dem Oberverwaltungsgericht in Betracht Gesetz und Observanz. Wo Gesetze oder Observanzen den Anliegern die Reinigungspflicht auferlegen, da sind die Anlieger zur Reinigung verpflichtet.

Nach der Ansicht des Kammergerichts ebenfalls in Ermangelung besonderer die Reinigungspflicht der Anlieger begründender Rechtstitel die Gemeinden. Nach dem Kammergericht kommen aber als solche besonderen Rechtstitel nicht nur Gesetz und Observanz, sondern auch Ortsstatute in Betracht Wo also den Anliegern die Reinigungspflicht auferlegende Gesetze, Observanzen oder Ortsstatute vorhanden sind, sind nach dieser Ansicht die Anlieger zur Reinigung verpflichtet.

Nach der Ansicht des Reichsgerichts wiederum mangels Vorhandensein besonderer die Anlieger hierzu verpflichtender

Titel die Gemeinde. Als Rechtsquelle für die Verpflichtung der Anlieger kommt nach der Ansicht des Reichsgerichts Gesetz und Observanz in Betracht; ob auch Ortsstatute die Pflicht der Anlieger der Polizei gegenüber begründen können, darüber hat sich das Reichsgericht nicht ausgesprochen. Wo aber ein Gesetz oder eine Observanz zu Lasten der Anlieger besteht, sind jedenfalls die Anlieger verpflichtet.

Nach der Ansicht von Jebens die Gemeinde, wenn ein sie ausdrücklich hierzu verpflichtendes Gesetz oder eine Observanz zu ihren Lasten besteht oder wenn sie die Reinigungspflicht durch rechtsgültigen Beschluß übernommen hat, die Anlieger, wenn ein sie ausdrücklich verpflichtendes Gesetz oder eine Observanz zu ihren Lasten besteht oder wenn ihnen eine Polizeiverordnung die Reinigungspflicht auferlegt und eine anderweite ausdrückliche Regelung der Verpflichtungsfrage noch nicht stattgefunden hat. Wenn weder einer dieser die Anlieger noch einer dieser die Gemeinde verpflichtenden Titel vorhanden ist, so gibt es nach Jebens Ansicht eine zur Straßenreinigung verpflichtete Person überhaupt nicht.

Nach der Ansicht von Merlo die Gemeinde, die Anlieger nur in dem einen Falle, wo ein sie ausdrücklich zur Reinigung verpflichtendes Gesetz besteht.

Weitere abweichende Auffassungen sind in der Literatur nicht vertreten. Die noch nicht erwähnten Schriftsteller, die sich mit der Verpflichtungsfrage befaßt haben, vertreten eine der genannten Ansichten. Nach der Auffassung des Verfassers sind mangels Bestehens besonderer die Anlieger verpflichtender Rechtstitel in Preußen die Gemeinden zur polizeimäßigen Straßenreinigung verpflichtet. Als solche die Anlieger verpflichtende Titel kommen nach Ansicht des Verfassers aber Gesetz, Observanz, Ortsstatute und Polizeiverordnungen in Betracht, Ortsstatuten aber nur da, wo die Pflicht der Anlieger nicht schon auf Grund eines anderen Titels besteht, Polizeiverordnungen nur, wenn überhaupt noch keine besondere Regelung, sei es zu Lasten der Gemeinde, sei es zu Lasten der Anlieger, stattgehabt hat. Wo entweder die Anlieger verpflichtende ausdrückliche Gesetze bestehen oder wo Observanzen zu ihren Lasten be-

stehen oder wo die Anlieger verpflichtende Ortsstatute bestehen[1]) oder wo den Anliegern die Verpflichtung auferlegende Polizeiverordnungen bestehen und eine anderweite Regelung zuungunsten der Gemeinde noch nicht stattgefunden hat[2]), da sind die Anlieger verpflichtet.

---

[1]) Wohl gemerkt, braucht solchenfalls nicht notwendig das Ortsstatut die Quelle der Verpflichtung zu sein. Dies kann auch beispielsweise eine Observanz sein. Wo aber ein solches Statut besteht, da sind die Anlieger immer pflichtig. Vgl. des Näheren S. 58ff.

[2]) Wenn schon eine anderweite Regelung zu Lasten der Anlieger stattgefunden hat, so ist allerdings die Polizeiverordnung nicht die Rechtsquelle. Wohl aber besteht auch dann eine Pflicht der Anlieger, so daß eine Pflicht der Anlieger beim Vorhandensein einer Pol.-V. nur in dem genannten Fall nicht besteht. Vgl. S. 49.

§ 7.

Schlußbemerkung.

Reformvorschläge.

Wie sich aus der Abhandlung ergibt, ist noch heute die Rechtslage äußerst zweifelhaft. Hinzu kommt, daß gerade derjenige Rechtstitel, auf dem tatsächlich am meisten die Verpflichtung zur polizeimäßigen Reinigung begründet ist, nämlich eine Observanz zu Lasten der Anlieger, häufig recht schwer nachweisbar ist und bleiben wird. Das Kammergericht hat daher in seinem Urteil vom 7. 4. 1902 (Johow, Jahrb. Bd. 24 S. C. 41 ff., 50), um jedweden Zweifel an der Rechtslage zu beseitigen, den Gemeinden, für die nicht ein die Verpflichtungsfrage ausdrücklich regelndes Gesetz gelte, Regelung des Gegenstandes durch Ortsstatut vorgeschlagen, wenn sie nicht selbst zur Reinigung bereit seien, zumal auch bei einer solchen unter Mitwirkung aller Beteiligten sich vollziehenden Regelung, zu welcher noch die Genehmigung des Bezirksausschusses als Kontrollmittel hinzutrete, ein gerechter Ausgleich der verschiedenen Interessen erzielt werden könne. Es läßt sich nicht verkennen, daß durch eine derartige Regelung des Gegenstandes mittels Ortsstatuts, vorausgesetzt, daß ein den Anliegern die Reinigungspflicht auferlegendes Ortsstatut auch, wie es das Kammergericht — mit Recht — annimmt, als Rechtsquelle für die Pflicht der Anlieger in Betracht kommt, jedem Zweifel an der rechtlichen Beurteilung mit einem Schlage ein Ende gemacht würde. Denn, erklärt man solche Statute für die Pflicht der Anlieger begründende Rechtstitel, so sind in den Gemeinden, wo solche Statuten bestehen, wie dargetan ist, die Anlieger unstreitig pflichtig. Allein hängt schon die Rechtfertigung einer derartigen Regelung

von der Bejahung der Frage der rechtlichen Zulässigkeit ab, mittels Ortsstatuts die Anlieger der Polizeibehörde gegenüber zur Reinigung zu verpflichten — diese Frage hat aber lediglich bisher das Kammergericht bejaht —, so empfiehlt sich eine Regelung mittels Ortsstatuts auch aus anderen Gründen, wenigstens im Prinzip, nicht.

Zunächst würde es keineswegs im Interesse der Förderung des Reinigungswesens liegen, wenn die Anlieger die Straßenreinigung auszuführen hätten. Eine Verbesserung des Reinigungswesens ist aber dringend zu wünschen! Eine Verbesserung ist aber nur durch einheitliche Ausführung möglich. Es ist zweifellos[1]) eine wesentliche Verbesserung des Reinigungswesens, wenn an Stelle der von den einzelnen mit unvollkommenen Mitteln betriebenen Reinigung eine einheitliche, den Anforderungen der Gegenwart entsprechende tritt. Das Interesse an der öffentlichen Gesundheit verlangt die Betreibung der Reinigung von der Gemeinde.

Auch aus nationalökonomischen Gesichtspunkten heraus ist die Ausführung der Reinigung von der Gemeinde zu wünschen. Die Ausführung der Reinigung durch die Anlieger erweist sich als ein in unsere Zeit hineinragender Rest mittelalterlicher Wirtschaftsform. Unseren gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnissen entspricht es nicht mehr, daß die Straßenreinigung als naturale Last auf den Schultern einzelner Bürger ruht. Jener Zustand ist zwar historisch begründet, heute darf man aber vom Standpunkt des Wirtschaftshistorikers und Nationalökonomen aus einzelnen Bürgern nicht mehr zumuten, den Schmutz, den Vorübergehende zurückgelassen, oder gar die Unbilden der Witterung von der Straße zu entfernen. Die Tatsache unseres heutigen wirtschaftlichen Lebens verlangt mit Notwendigkeit eine zeitgemäße Umgestaltung. Nicht die Last als solche ist es, nur die Form der Last, die Naturalleistung, welche in unser Zeitalter nicht mehr hineinpaßt. Die Form der Last hat sich überlebt. Sie muß daher beseitigt werden.

---

[1]) vgl. die erwähnte Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 14. 12. 1898 (E. Bd. 42 S. 19ff.).

Unseren gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnissen paßt sich aber die Straßenreinigung am zweckmäßigsten an, wenn die Gemeinden selbst für ordentliche Reinhaltung ihrer Straßen und Plätze sorgen.

Diese Gesichtspunkte hat besonders Cohen treffend in seinem interessanten Aufsatze im Verwaltungsarchiv (Bd. 11 Nr. 7) dargetan. In diesem aus den örtlichen Verhältnissen der Stadt Göttingen hervorgegangenen Aufsatze verlangt Cohen als der heutigen Wirtschaftsform und Gemeindeverwaltung widersprechend die Beseitigung der naturalen Last. Er warnt insbesondere davor, auf dem Boden des alten Rechtes weiterzuarbeiten, und fordert, das gegenwärtige Recht einer zweckentsprechenden Reform zu unterziehen. Die naturale Form der Straßenreinigung bezeichnet er treffend als einen „unorganischen Fremdkörper", der ebenso aus dem Stadtkörper beseitigt werden müsse wie ein zurückgebliebener organischer Bestandteil aus einem lebendigen Körper.

Als das geeignetste Mittel zur Beseitigung kommt die Übernahme der Reinigungspflicht durch die Gemeinden in Frage. Durch eine solche unter Zustimmung der Polizeibehörde erfolgende rechtsgültige Übernahme der Reinigungspflicht von seiten der Gemeinde — wie dies in einigen größeren Städten schon geschehen ist — wird aber auch gleichzeitig die Rechtslage zweifelsfrei. Wo sie erfolgt ist, da ist unstreitig die Gemeinde die Pflichtige. Es verdient daher grundsätzlich die Regelung des Gegenstandes in dieser Weise vor jener vom Kammergericht empfohlenen den Vorzug, da sie nicht nur die Beseitigung jeden Zweifels an der Rechtslage zur Folge hat, sondern auch aus Zweckmäßigkeitsgründen geboten erscheint.

Es stehen freilich, und das wird keineswegs verkannt, der Übernahme der Pflicht durch die Gemeinde sowohl technische als auch insbesondere finanzielle Schwierigkeiten entgegen. Die Gemeinde muß ja die ihr durch die Reinigung entstandenen Kosten decken, und das ist es vor allem, was der Übernahme vielfach entgegensteht. Die technischen Schwierigkeiten kommen, wenigstens für größere Gemeinwesen, schon weniger in Frage, da heute die Einrichtungen derselben vollkommen genug sind, um ohne

Schwierigkeiten die Straßenreinigung von Gemeinde wegen ausführen zu lassen. Die Form, um sich für die Kosten bei der Übernahme Deckung zu verschaffen, sind laufende Beiträge (vgl. E. OVG. Bd. 42 S. 19ff., S. 21). Die Übernahme der Last auf die Gemeinde bedeutet aber für die vorher zur Leistung in natura verpflichteten Anlieger Umwandlung der Naturalleistung in eine Geldleistung. Eine Geldleistung empfinden aber die vielen kleineren Haushaltungen weit drückender als eine Naturalleistung. Die Übernahme der Pflicht berührt mithin das Hausbudget des einzelnen Bürgers. Allein mögen auch viele Haushaltungen die Zahlung von Beiträgen zu den Kosten der Straßenreinigung noch so drückend empfinden, so ist dessenungeachtet die Übernahme, wo nur irgend möglich, dennoch anzustreben. Die Notwendigkeit der Reform verbietet es, aus Rücksicht darauf, daß viele Bürger lieber selbst reinigen als Beiträge zahlen, von der Übernahme Abstand zu nehmen. Auch kann ja durch die Möglichkeit der Abstufungen der Geldleistungen den Bedürfnissen der minder begüterten Klassen Rechnung getragen werden. Für Städte empfiehlt es sich jedenfalls, die Straßenreinigung auf die Gemeinde zu übernehmen. In den Dörfern und kleineren Flecken erscheint die Übernahme nicht so unbedingt notwendig, da es nichts schadet, wenn hier auch mal der Zustand ein nicht so guter ist.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Ich, Adolph August Wilhelm Lauenstein, lutherisch, wurde am 30. September 1882 als Sohn des Kaufmanns Adolph Lauenstein und seiner Ehefrau Marie, geb. Hänsel, in Hannover geboren und besuchte daselbst das Lyceum I, das ich zu Ostern 1901 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich widmete mich darauf dem Studium der Rechtswissenschaft, studierte zunächst im Sommersemester 1901 in Genf, dann im Wintersemester 1901/02 und im Sommersemester 1902 in Tübingen, hierauf im Wintersemester 1902/03 und im Sommersemester 1903 in Berlin und schließlich das 6. Semester in Göttingen, wo ich mich zu Ostern 1904 exmatrikulieren ließ. Am 25. Juli 1904 bestand ich vor der Kommission für die erste juristische Prüfung beim Königl. Oberlandesgericht in Celle die Referendarprüfung. Zum Referendar ernannt, wurde ich zunächst am 5. August 1904 dem Königl. Amtsgericht in Lauenstein i. H., darauf am 14. Juni 1905 dem Königl. Landgericht in Aurich und dann am 14. Juli 1906 der Staatsanwaltschaft beim Königl. Landgericht in Hannover zur Beschäftigung überwiesen.